



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2016

Internationale Fahndung nach Personen – von Steckbriefen, Rotecken und Funksprüchen

Meyer, Frank ; Hüttemann, Suzan Denise

DOI: <https://doi.org/10.1515/zstw-2016-0017>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-129463>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Meyer, Frank; Hüttemann, Suzan Denise (2016). Internationale Fahndung nach Personen – von Steckbriefen, Rotecken und Funksprüchen. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 128(2):394-445.

DOI: <https://doi.org/10.1515/zstw-2016-0017>

Professor Dr. Frank Meyer und
Juniorprofessorin Dr. Suzan Denise Hüttemann*

Internationale Fahndung nach Personen – von Steckbriefen, Rotecken und Funksprüchen

DOI 10.1515/zstw-2016-0017

I. Einleitung

Ohne Beschuldigten oder Beweismittel lässt sich kein rechtsstaatliches Strafverfahren durchführen. Doch selbst wenn die Identität von Tatverdächtigen und mutmaßlichen Zeugen oder die Existenz bestimmter Beweismittel von den Strafverfolgungsbehörden ermittelt werden, sind sie damit noch nicht automatisch für diese verfügbar. Die Suche nach Personen und Sachen macht einen wesentlichen Teil der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit aus. Oberbegriff für diese Aktivitäten ist die Fahndung. Dabei lassen sich Fahndungsmaßnahmen in die Kategorien der Personenfahndung und der Sachfahndung unterteilen. Die Personenfahndung dient zum einen zur Ermittlung des Aufenthalts von Personen, die wegen einer Straftat verurteilt wurden, einer Straftat verdächtigt werden, vermisst werden oder als Zeugen für ein Strafverfahren benötigt werden. Die Personenfahndung schließt auch die Ermittlung der Identität von unbekannten (nicht auskunftsfähigen) Personen oder Toten ein. Für verurteilte Straftäter und Tatverdächtige kommt zum anderen aber auch die Ausschreibung zur Ergreifung (früher: Steckbrief¹) nach Erlass eines Haftbefehls in Betracht. Eine Fahndung zur Ingewahrsamnahme kann aber auch bei anderen Personen (einschließlich Vermisster) in Betracht kommen, wenn dies zu ihrem eigenen Schutz oder zur Gefahrenabwehr für erforderlich gehalten wird. Ebenso ist die Ausschreibung einer Person zur verdeckten oder gezielten Kontrolle möglich. Die Sachfahndung

1 Rechtlich wird im nationalen Kontext mit einer Steckbrieffahndung eine Fahndung nach § 131 StPO bezeichnet, die sich an unbestimmte Stellen richtet (so § 130 StPO a. F.).

***Kontaktpersonen:** Frank Meyer, Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht unter Einschluss des internationalen Strafrechts, Universität Zürich an der Universität Zürich.

Suzan Denise Hüttemann, Juniorprofessorin an der Universität Mannheim und zuvor Assistentin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Frank Meyer.

dient demgegenüber der Suche nach gestohlenen, unterschlagenen oder sonst verloren gegangenen Sachen und Gegenständen, die in Zusammenhang mit bestimmten strafbaren Handlungen stehen (z.B. Tatmittel und Tatbeute), zum Zweck der Sicherstellung oder zur Beweissicherung in Strafverfahren. Die Ausschreibung eines Fahrzeugs (Kfz, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge) oder Containers kann sich auch auf die verdeckte oder gezielte Kontrolle beschränken. Die Personen- und Sachfahndung sind vom (spontanen) Informationsaustausch (in Bezug auf die betreffenden Menschen und Gegenstände) zu unterscheiden, der sich aber bisweilen derselben Kommunikationskanäle bedient.

Die Durchführung der Fahndungsmaßnahmen divergiert entscheidend danach, ob sich das Zielobjekt im Inland oder Ausland befindet. Im Falle eines Auslandsbezugs kommt es des Weiteren darauf an, wie die involvierten Staaten auf dem Gebiet der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit nach internationalem Recht miteinander verbunden sind. Hiervon hängen sowohl die verfügbaren Fahndungskanäle als auch Rechte und Rechtsschutz der Fahndungsbetroffenen ab. Dieser Aufsatz befasst sich mit der wichtigsten Fahndungskategorie mit Auslandsbezug: der Personenfahndung zum Zwecke der Festnahme mit dem Ziel der Übergabe aufgrund eines Europäischen Haftbefehls oder der Auslieferung auf sonstiger Grundlage. Im ersten Teil werden dazu die verfügbaren Fahndungskanäle und Kooperationsmechanismen vorgestellt. Damit soll zugleich ein Beitrag zur Beseitigung der allgemeinen Begriffsverwirrung in diesem Bereich geleistet werden. Im zweiten Teil werden dann Verfahren und Voraussetzungen der jeweiligen Fahndungswege überblickshaft erläutert. Hiermit ist auch eine gewisse Entmystifizierung bestimmter Institutionen (namentlich INTERPOL) intendiert. Der dritte Teil ist dann der für die Praxis sehr wichtigen, aber zugleich enorm herausforderungsreichen Problematik des Rechtsschutzes von Fahndungsbetroffenen gewidmet.

II. Fahndungskanäle

1. Grundlagen

Ist der Aufenthalt einer beschuldigten oder verurteilten Person in Deutschland nicht bekannt, so erfolgt die Fahndung regelmäßig über das nach § 11 BKAG vom BKA geführte polizeiliche Informationssystem INPOL². Für die Veranlassung einer Personenfahndung im Ausland stehen verschiedene Kanäle bereit. Ähnlich wie im

2 Jetzt INPOL-neu.

Inland kann auch hier unter anderem zwischen Fahndungen zur Festnahme und zur reinen Aufenthaltsermittlung differenziert werden. Im Folgenden wird hauptsächlich die Fahndung zum Zweck der Festnahme erläutert und auf die Fahndung zur Aufenthaltsermittlung nur zur Abgrenzung Bezug genommen. In der Praxis am bedeutsamsten ist die Ausschreibung zur Fahndung über das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II). Bei INTERPOL-Staaten kommt eine Ausschreibung zur Fahndung über INTERPOL in Betracht. Daneben besteht stets die Möglichkeit einer Fahndung in einem oder mehreren bestimmten Staaten auf dem klassischen Rechtshilfeweg in Form eines sog. Mitfahndungsersuchens.

Typischerweise entscheidet die Staatsanwaltschaft nach Vorliegen eines deutschen Haftbefehls über die Einleitung einer internationalen Fahndung und die Auswahl des Fahndungskanals nach den unten näher dargestellten Kriterien (II.2.–4.). Die internationale Fahndung wird in den überwiegenden Fällen über das BKA eingeleitet. Im Anschluss an eine Ausschreibung zur Fahndung oder ein Fahndungsersuchen wird der ausländische Staat ggf. über sein eigenes nationales Fahndungssystem nach der betroffenen Person fahnden. In Deutschland wird eine Person, nach der auf Veranlassung eines ausländischen Staates gefahndet werden soll, ebenfalls in INPOL ausgeschrieben, wobei dies je nach Fahndungskanal über eine automatische Anbindung (beim SIS II, vgl. § 3 Abs. 1a Satz 2 BKAG³) bzw. manuell nach Prüfung (in den anderen Fällen) erfolgt. Welche weiteren Maßnahmen getroffen werden, richtet sich nach dem jeweiligen nationalen Recht. Die Festnahme einer Person infolge einer grenzüberschreitenden Fahndung markiert in der Praxis häufig den Beginn des Auslieferungsverfahrens⁴.

Im Folgenden werden zunächst die grundlegenden Funktionsweisen der einzelnen Fahndungskanäle dargestellt (unter II. 2.–4.). Im Anschluss daran werden spezifisch die Rechtsgrundlagen sowie die Zuständigkeiten, Verfahren und materiellen Prüfungspflichten erläutert (unter III. 1.–5.). Schließlich wird

³ Es handelt es sich also nicht um Ausschreibungen in einem eigenständigen, neben INPOL existierenden System. Dies geht auch aus der Gesetzesbegründung hervor. Es heißt dort: „Die Bezugnahme auf das polizeiliche Informationssystem in Satz 2 stellt klar, dass es sich bei den Ausschreibungen im Schengener Informationssystem nicht um ein eigenständiges Informationssystem, sondern um einen integralen Bestandteil des polizeilichen Informationssystems handelt und insoweit die für dieses System geltenden Vorschriften Anwendung finden. Dies dient auch der Nutzung vorhandener Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen. Das im polizeilichen Informationssystem betriebene nationale SIS-II-System (N.SIS II) stellt in Deutschland die nationale Kopie der SIS-II-Datenbank dar (Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe b des Ratsbeschlusses in Verbindung mit § 11 Abs. 1 BKAG)“. Vgl. BT-Drucks. 16/10816 S. 8. Dazu klarstellend auch *Graulich*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig*, Sicherheitsrecht des Bundes, 2014, § 3 BKAG Rdn. 13 f.

⁴ Vgl. auch *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 2. Aufl. 2012, Rdn. 56.

kurz dargelegt, wie in Deutschland im Anschluss an ein Fahndungsersuchen aus dem Ausland verfahren wird (unter II. 1.6.).

2. SIS II

Das Schengener Informationssystem (SIS) bezeichnet ein seit 1995 bestehendes Informationssystem für automatische Personen- und Sachfahndung innerhalb Europas. Es wurde als Ausgleichsmaßnahme eingeführt, um einer befürchteten Gefährdung der inneren Sicherheit durch Aufhebung der Binnengrenzkontrollen zu begegnen. Daran beteiligt sind nunmehr 30 Staaten, nämlich die 26 Schengenstaaten (davon 22 EU-Mitgliedstaaten) sowie – in dem hier relevanten Umfang – das Vereinigte Königreich, Irland, Bulgarien und Rumänien, derzeit jedoch nicht Zypern und Kroatien⁵. Da zu den Schengenstaaten mit Island, Norwegen, der Schweiz und Liechtenstein auch Nicht-EU-Staaten gehören, ist eine rechtliche Differenzierung, insbesondere im Hinblick auf das Zusammenspiel mit dem Europäischen Haftbefehl, bei den Voraussetzungen und dem Verfahren notwendig.

Rechtsgrundlage für das ursprüngliche SIS war das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ). Seit dem 9. April 2013 ist das in seinen Funktionen erweiterte sog. SIS der zweiten Generation (SIS II) in Betrieb. Da das SIS II unterschiedlichen Zwecken dient, beruht es entsprechend der seinerzeitigen Vertragslage auch auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Soweit die hier interessierende ehemals dritte Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit betroffen ist, wird das SIS II durch den Beschluss des Rates v. 12.06.2007 (2007/533/JI) – im Folgenden SIS-II-Beschluss – geregelt (vgl. auch Art. 1 und 7 SIS-II-Gesetz)⁶. Soweit hingegen die Bereiche Visa, Asyl, Einwanderung und Fragen des freien Personenverkehrs betroffen sind, richten sich Voraussetzungen und Funktionsweisen des SIS II nach der EG-Verordnung 1987/2006 (sog. SIS-II-Verordnung)⁷. Dennoch stellt das SIS II ein einziges Informationssystem dar und wird als solches betrieben⁸. In deutschen Gesetzen (etwa dem IRG) und Verwaltungsvorschriften (etwa der RiStBV) wird jedoch ganz überwiegend noch auf das SDÜ verwiesen. Dies ist im Wege der Auslegung zu korrigieren.

5 Vgl. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system> (Stand: 29.05.2015).

6 Vertragliche Grundlage hierfür sind insb. ex-Art. 30, 31 und 34 EUV.

7 Vertragliche Grundlage hierfür sind insb. ex-Art 62, 63 und 66 EGV.

8 Vgl. Erwägungsgrund 4 SIS-II-Beschluss; im Überblick *Husi-Stämpfli*, in: *Breitenmoser/Gless/Lagodny* (Hrsg.), Schengen und Dublin in der Praxis, 2015, S. 185 ff.

Gegenüber dem ursprünglichen SIS unterscheidet sich das SIS II insbesondere dadurch, dass es die Verarbeitung biometrischer Daten, also Lichtbilder und Fingerabdrücke, rechtlich und technisch ermöglicht. Darüber hinaus ist nunmehr auch eine Verknüpfung von Ausschreibungen möglich, zum Beispiel die Fahndung nach einer Person mit einer Sachfahndung, etwa nach einem von dieser Person gestohlenen Fahrzeug. Schließlich gibt es nun erstmals die Möglichkeit, auch im Schengenraum örtlich begrenzt zu fahnden. Der Großteil der knapp 56 Millionen Einträge (*alerts*) im SIS II bezieht sich auf Dokumente (*issued documents*). Mit Stand vom 31. Dezember 2014 gab es 34.651 Ausschreibungen zum Zweck der Festnahme von Personen und im selben Jahr insgesamt 8.774 Treffer (*hits*), also aufgefundene Personen, in dieser Kategorie⁹.

Das SIS II besteht aus einer sog. technischen Unterstützungseinheit (C.SIS) in Straßburg¹⁰, die die SIS-II Datenbank enthält, den einheitlichen nationalen Schnittstellen (NI-SIS), den nationalen Datensystemen, die mit dem zentralen SIS II kommunizieren (N.SIS II), und der Kommunikationsinfrastruktur¹¹. In den Mitgliedstaaten gibt es außerdem jeweils Knotenpunkte, die sog. SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry), über welche die nationalen Polizeibehörden auf die zentralen Informationen zugreifen können¹².

Die SIRENE hat dabei eine Relais-Funktion und ist zuständig für die nationale und internationale Informationsbeschaffung und den Informationsaustausch. Als Durchführungsbestimmungen hat die Kommission das sog. SIRENE-Handbuch beschlossen¹³, welches zusätzliche detaillierte Vorschriften enthält, deren Rechts-

⁹ Vgl. die auf Basis von Art. 66 Abs. 3 SIS-II-Beschluss bzw. Art. 50 Abs. 3 SIS-II-Verordnung herausgegebene SIS II – 2014 Statistics von eu-LISA, S. 9, 11ff., abrufbar unter: <http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20-%20public%202014%20stats.pdf>.

¹⁰ Ein Backup-CS-SIS befindet sich in Sankt Johann im Pongau (Österreich).

¹¹ Die Agentur eu-LISA in Tallinn ist für den technischen Betrieb des SIS II verantwortlich.

¹² SIRENE-Büros müssen rund um die Uhr besetzt sein (Ziff. 1.9.1. SIRENE-Handbuch). Die Maßnahmen, die ein SIRENE-Büro infolge einer Ausschreibung trifft, hängen vom nationalen Recht ab. Das SIRENE-Handbuch legt jedoch eine weitreichende Pflicht zum Tätigwerden fest (Ziff. 3.7.). Im Falle eines Treffers bei Ausschreibungen zur Festnahme unterrichtet das SIRENE-Büro vor Ort das SIRENE-Büro des ausschreibenden Staates zunächst unter Verwendung des Formulars G und dann auch telefonisch über diesen Treffer (Nr. 3.8. lit. a SIRENE-Handbuch).

¹³ Anlage zum Kommissionsbeschluss v. 29.01.2015 (2015/219/EU – C(2015) 326). Dieser ist einheitlich auf Basis der SIS-II-Verordnung (insb. Art. 8 Abs. 4, Art. 9 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3, Art. 22 lit. a, Art. 36 Abs. 4 und Art. 37 Abs. 7) und des SIS-II-Beschlusses (insb. Art. 8 Abs. 4, Art. 9 Abs. 1, Art. 20 Abs. 4, Art. 22 lit. a, Art. 51 Abs. 4 und Art. 52 Abs. 2) sowie auf Grundlage des AEUV erlassen worden. Das SIRENE-Handbuch soll dabei die Arbeit der SIRENE-Büros vereinfachen und auch vereinheitlichen, indem die Bestimmungen der zugrunde liegenden Rechtsakte konkretisiert und um operationelle Anleitungen ergänzt werden. Es handelt sich um einen

wirksamkeit aber teilweise bezweifelt wird¹⁴. In Deutschland ist die SIRENE beim BKA angesiedelt (§ 3 Abs. 1a BKAG). Das BKA enthält auch die N.SIS-II-Stelle, die für das deutsche N.SIS II verantwortlich ist.

Die Zusammenarbeit im Rahmen des SIS II ist, anders als die Zusammenarbeit über INTERPOL, rechtlich zwingend. Insbesondere ist der SIS-II-Beschluss als Beschluss im Rahmen der ehemals dritten Säule auf Basis von Art. 34 Abs. 2 lit. c EUV i.d.F. von Nizza für die Mitgliedstaaten bindend und zwar nicht unmittelbar anwendbar, aber in Deutschland vollumfänglich nach § 1 SIS-II-Gesetz für anwendbar erklärt. Aus dieser Rechtsnatur des SIS II folgt auch, dass SIS-II-Ausschreibungen stets Vorrang vor INTERPOL-Ausschreibungen und -Informationsaustausch haben. Denn im Hinblick auf den *effet utile* sind die Mitgliedstaaten gehalten, diesen Fahndungskanal so zu nutzen und zu betreiben, dass sein Zweck am besten erreicht werden kann. Eine ausschließliche Nutzung eines Fahndungskanals entspricht auch dem Grundsatz der Datensparsamkeit. Dieser Vorrang des SIS II ist zudem ausdrücklich im SIRENE-Handbuch niedergelegt (Ziff. 1.8.1. SIRENE-Handbuch). Gleichzeitige Ausschreibungen sind aus verschiedenen Gründen zwar trotzdem möglich, Überschneidungen aber zu vermeiden. Deshalb ist bei ergänzender INTERPOL-Ausschreibung dort grds. ein Zusatz „ausgenommen die Schengen-Staaten“ enthalten (Ziff. 1.8.3. SIRENE-Handbuch). Da also grundsätzlich im Schengenraum eine INTERPOL-Fahndung nicht möglich ist und außerdem in Deutschland zusätzlich zu einer nationalen Fahndung regelmäßig eine Fahndung über das SIS mitveranlasst wird¹⁵, ist die Fahndung im SIS II der in der Praxis bedeutsamste Fahndungskanal.

3. INTERPOL

INTERPOL ist eine internationale Organisation¹⁶ mit Sitz in Lyon, die die Zusammenarbeit nationaler Polizeibehörden stärken soll und hierfür als Schaltstelle

bindenden Rechtsakt, der im nationalen Recht am ehesten in einer gesetzeskonkretisierenden Verordnung seine Entsprechung findet.

14 VG Wiesbaden v. 19.07.2013 – 6 K 993/12.WI. im Hinblick auf die fehlende Veröffentlichung der Anlagen.

15 So das Verfahren nach der RiStBV; dazu genauer unten.

16 Die Rechtsnatur von INTERPOL ist jedoch umstr., siehe hierzu *Schöndorf-Haubold*, German Law Journal 9 (2008), S. 1719, 1722 m.w.N.; *Martha*, in: *Reinisch* (Hrsg.), Challenging acts of International Organizations before National Courts, 2010, S. 206, 209ff.; *Savino*, International Law and Politics 43 (2011), S. 263, 270ff.; *Sheptycki*, Canadian Journal of Law and Society 19 (2004), S. 107, 114ff., 117ff.; *Rosenthal/Schramm*, StraFo 2015, 450, 451. Die Interpol-Satzung ist kein echter völkerrechtlicher Gründungsvertrag, sondern eher ein Instrument der self-governan-

dient. INTERPOL verfügt neben sicheren Kommunikationskanälen vor allem über Datenbanken. Derzeit hat INTERPOL 190 Mitgliedsstaaten. Dabei arbeitet INTERPOL im Wesentlichen mit einem System von sog. Buntecken (*notices*). Ersuchen um Fahndung und Festnahme werden als sog. Rotecke (*red notice*; umgangssprachlich auch als internationaler Haftbefehl bezeichnet) an alle Mitgliedstaaten kommuniziert. Neben den Buntecken gibt es auch sog. *diffusions* (Funksprüche), die unmittelbar zwischen den Staaten ausgetauscht, aber von INTERPOL registriert werden. Im Jahr 2014 gab es insgesamt 10.718 Rotecken¹⁷. Jeder Mitgliedstaat ernennt ein Nationales Zentralbüro (NZB); in Deutschland ist dies das BKA (vgl. § 3 Abs. 1 BKAG, Art. 31 ff. INTERPOL Constitution, im Folgenden: INTERPOL-Satzung).

4. Mitfahndungsersuchen

Stets möglich ist es einem Staat, auf dem Rechtshilfeweg in Form der sonstigen Rechtshilfe einen oder mehrere andere Staaten um eine sog. Mitfahndung zu ersuchen. Dies kommt zum einen bei den (in der Praxis wenig bedeutsamen) Staaten in Betracht, die nicht INTERPOL-Mitglied sind, zum anderen jedoch auch, wenn die möglichen Aufenthaltsstaaten einer gesuchten Person genau eingegrenzt werden können. Ist der konkrete Aufenthaltsort einer Person bekannt, deren Festnahme angestrebt wird, so ist ein klassisches Mitfahndungsersuchen letztlich nicht notwendig. Stattdessen kann direkt ein Auslieferungsersuchen gestellt bzw. ein Europäischer Haftbefehl erlassen werden, der nicht zwingend über das SIS II übermittelt werden muss. Die praktische Bedeutung eines Mitfahndungsersuchens ist daher begrenzt.

ce. INTERPOL wurde von Polizeiorganisationen geschaffen; ohne nationalstaatliche Ratifikation. Ihre andauernde Funktionalität setzte und setzt aber den Konsens der Mitgliedstaaten voraus; zudem wird INTERPOL von den Mitgliedstaaten über ihre Beiträge auf überstaatlicher Ebene getragen. Interpol ist ferner als Akteur der internationalen Zusammenarbeit bei vielen anderen internationalen Organisationen oder deren Organen (UN-Generalversammlung, ECOSOC) sowie in völkerrechtlichen Übereinkünften anerkannt. Man könnte INTERPOL daher als gewachsene intergouvernementale Organisation bezeichnen; juristisch ist die größte Polizeiorganisation der Welt ein Verein, eingetragen nach französischem Privatrecht.

¹⁷ Factsheets International Notices System 2015, abrufbar auf der Seite: <http://www.interpol.int>. Bei den *diffusions* wird statistisch nicht nach ihrem Zweck differenziert.

III. Voraussetzungen und Verfahren

1. Allgemeines

Eine Rechtsgrundlage, die Voraussetzungen und Verfahren einer Fahndung im Ausland in gebündelter Form statuiert, findet sich im deutschen Recht nicht. Die Grundlagen finden sich vielmehr in einer Vielzahl von Rechtsquellen, nämlich deutschen Gesetzen (v. a. IRG, BKAG und StPO) und Verwaltungsvorschriften (Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren – RiStBV einschließlich der Fahndungsrichtlinien in Anlage F und Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten – RiVAST) ebenso wie im EU-Recht (SIS-II-Beschluss und RbEuHb) sowie diversen INTERPOL-Rechtsakten (v. a. der Satzung und den Rules on the Processing of Data – RPD), deren Rechtsnatur und -verbindlichkeit im Einzelnen umstritten ist und denen im Wesentlichen eine faktische Bindungswirkung zukommt. Dies führt zu einer zersplitterten Struktur und Unklarheiten im Verfahren. Insbesondere sind auch die deutschen Verwaltungsvorschriften teilweise widersprüchlich. Außerdem haben zwar die Länder, nicht aber der Bund die Fahndungsrichtlinien in Kraft gesetzt¹⁸.

2. Innerstaatliche Rechtsgrundlagen

Ein Staat, der international fahnden möchte, bedarf hierzu einer Ermächtigungsgrundlage. Für eine aus Deutschland heraus veranlasste internationale Fahndung nach einer Person mit dem Ziel ihrer Festnahme – gleich über welchen Fahndungskanal – wird überwiegend § 131 StPO benannt, also die Rechtsgrundlage für die nationale Ausschreibung zur Festnahme. Die Anwendung von § 131 StPO auf Fahndungen im Ausland ist möglich, weil die Vorschrift ihrem Wortlaut nach nicht auf die nationale Fahndung beschränkt ist¹⁹. Voraussetzung ist nach § 131 Abs. 1 StPO aber in jedem Fall das Vorliegen eines Haft- oder Unterbringungs-

18 Stand: Bekanntmachung vom 23.07.2014 – BAnz AT 18.08.2014 B1, in Kraft seit 01.09.2014. Der Verweis in Nr. 85 RiVAST reicht für die Anwendbarkeit im Bund nicht aus.

19 OLG Celle NStZ 2010, 534 zum Europäischen Haftbefehl; *Schomburg/Hackner*, in: *Schomburg/Lagodny/Gless/Hackner* (Hrsg.), IRG, 5. Aufl. 2012, Vor § 68 Rdn. 25b; *Schmitt*, in: *Meyer-Goßner/Schmitt*, StPO, 58. Aufl. 2015, § 131 Rdn. 1; ohne weitere Begründung auch *Gerhold*, in: Münchener Kommentar StPO, 2015, § 131 Rdn. 1.

befehls, sodass die hierfür geltenden innerstaatlichen Voraussetzungen und Verfahren vollumfänglich zu beachten wären²⁰.

Allerdings wird im Zusammenspiel mit anderen Vorschriften deutlich, dass § 131 StPO nicht alleinige Ermächtigungsgrundlage internationaler Fahndung sein kann oder hierzu jedenfalls einer erweiternden Auslegung bedarf. Die Ausschreibung zur Festnahme nach § 131 StPO bezeichnet eine amtliche Aufforderung, nach einer flüchtigen oder sich verborgen haltenden Person zu fahnden und sie festzunehmen²¹. Eine Person, die aus verfahrensunabhängigen Gründen im Ausland lebt und deren Aufenthaltsort bekannt ist, ist jedoch im Regelfall weder flüchtig, noch hält sie sich verborgen²². Während ein Haftbefehl in diesen Fällen ggf. auf den Haftgrund der Fluchtgefahr gestützt werden kann (etwa wenn nicht zu erwarten ist, dass sich die Person der Strafverfolgung stellen wird), so käme eine Fahndung nach deutschem Recht nicht in Betracht. Aus diesem Grund kann § 131 StPO nicht ohne Weiteres als allgemeine Rechtsgrundlage internationaler Fahndung herangezogen werden. Denn eine internationale Fahndung wird häufig auch dann eingeleitet, wenn der Wohn- und Aufenthaltsort einer nichtflüchtigen Person bekannt ist²³. Liefert beispielsweise der Wohnsitzstaat nicht aus, so kann etwa eine Ausschreibung im SIS II dazu führen, dass die Person bei Gelegenheit eines Auslandsaufenthaltes festgenommen und später von diesem Staat ausgeliefert wird. Ausschreibungen im SIS II dienen auch gerade diesem Zweck²⁴. Dies entspricht auch dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, der ausdrücklich bei bekanntem Aufenthaltsort einer Person die Ausschreibungsmöglichkeit im SIS einräumt, vgl. Art. 9 Abs. 2 RbEuHb. Auch Ziff. 2.14.1 des SIRENE-Handbuchs (Ziff. 2.14.1) sieht eine Ausschreibung bei bekanntem Aufenthaltsort vor, ordnet aber dafür eine örtlich begrenzte Fahndung an. Die deutschen Verwaltungsvorschriften sind hierzu

20 Zur Möglichkeit der Ausschreibung zur Festnahme im Vorfeld eines Haftbefehls nach § 131 Abs. 2 StPO im Ausland siehe unten.

21 Kretschmer, in: Radtke/Hohmann (Hrsg.), StPO, 2011, § 131 Rdn. 5; nach Hilger, in: Löwe/Rosenberg, StPO, 26. Aufl. 2007, § 131 Rdn. 3, handelt es sich (mit Hinweis auf die Gesetzesbegründung) um keine spezifische Voraussetzung der Norm, sondern um eine Ausprägung des auch hier zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

22 Vgl. Hackner/Schierholt (Anm. 4), Rdn. 81 m. w. N.

23 Der Begriff der Fahndung ist im Rechtshilferecht – jedenfalls im Schengener Informationssystem – weiter auszulegen als im nationalen Recht.

24 Soweit Art. 26 des SIS-II-Beschlusses davon spricht, dass nach einer Person „gesucht“ werde, ist dies auch im Sinne anderer Sprachfassungen daher weit auszulegen (engl. „wanted“). Dies gilt auch trotz der Abweichung vom Wortlaut des Art. 95 SDÜ, der von „Personen, um deren Festnahme ersucht wird“, spricht.

uneinheitlich²⁵. Der Verzicht auf eine SIS-II-Ausschreibung bei bekanntem Aufenthaltsort oder bei bekanntem Aufenthaltsstaat würde dem Grundsatz der Datensparsamkeit gerecht werden. Auf der anderen Seite ist das SIS II nicht allein ein Fahndungshilfsmittel, sondern auch eine Möglichkeit zur effektiven Verbreitung Europäischer Haftbefehle, die die Ergreifung einer Person vereinfachen soll. Im Hinblick auf die nunmehr mögliche örtlich begrenzte Fahndung ist das Problem jedoch teilweise entschärft.

§ 131 StPO ist daher nur in erweiternder Auslegung als Grundlage aller Fälle internationaler Fahndung anzusehen. Jedenfalls aber enthält § 131 StPO Mindestvoraussetzungen, die auch dann erfüllt sein müssen, wenn der Aufenthaltsort einer Person im Ausland bekannt ist und daher nach dieser vor der Festnahme nicht gefahndet i. S. v. gesucht werden soll. Die Fahndung obliegt im Grundsatz der Staatsanwaltschaft (vgl. Nr. 39 RiStBV, § 131 Abs. 1 StPO)²⁶. Sie wählt auch – in der Praxis unter Beteiligung der Polizeidienststellen – den Fahndungskanal aus und muss hierbei den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Für die einzelnen Fahndungskanäle gelten die nunmehr im Einzelnen dargestellten Voraussetzungen und Verfahren.

3. Fahndung über das SIS II

Nach der RiStBV soll mit Einleitung der nationalen Fahndung zur Festnahme bei auslieferungsfähigen Straftaten auch international in allen EU-Mitgliedstaaten sowie den sonstigen Schengenstaaten gefahndet werden, wenn nicht Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die gesuchte Person im Inland aufhält, vgl. Nr. 41 Abs. 2 Satz 1 RiStBV. Dies ist nunmehr als Verweis auf das SIS II auszulegen²⁷. Auch wenn auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hingewiesen wird (Satz 2), wird

²⁵ Nr. 39 Abs. 1 der RiStBV sieht ebenfalls allgemein bei Tätern, die sich im Ausland aufhalten, eine Fahndung vor. Demgegenüber spricht Nr. I.2. der Anlage F zur RiStBV davon, dass die internationale Fahndung im Schengener Informationssystem bei Personen erfolge, deren Aufenthalt nicht bekannt sei. Der Wortlaut orientiert sich dabei an Nr. 43 Abs. 1 und 2 RiStBV a. F., welche diese Einschränkung ebenfalls vorsah.

²⁶ Vgl. zum Verfahren auch Ziff. II.2. der Anlage F zur RiStBV; zur Fahndungszuständigkeit der Staatsanwaltschaft auch Nr. 39 RiStBV. Auch der Richter kann jedoch eine Fahndung veranlassen.

²⁷ Insoweit ist die Vorschrift überholt. Gem. RiStBV Nr. 43 Abs. 1 Satz 1 ist nämlich bei den in Nr. 41 Abs. 2 Satz 1 genannten Staaten über das SIS zu fahnden. Da nicht (mehr) alle EU-Mitgliedstaaten auch am SIS bzw. SIS-II teilnehmen, käme eine Fahndung in allen EU-Mitgliedstaaten über das SIS nicht in Betracht. Eine Fahndung in allen genannten Staaten würde zusätzlich zu einer SIS-II-Ausschreibung erfordern, dass die nichtteilnehmenden EU-Mitgliedstaaten anlasslos

bereits durch das so determinierte Regel-Ausnahme-Verhältnis eine besondere Gefahrenlage für die Grundrechte des Betroffenen geschaffen. Auch hat die RiStBV die örtlich begrenzte Fahndung im SIS II noch nicht berücksichtigen können²⁸. Im SIS II ist nunmehr auch eine solche Möglichkeit vorgesehen. Mit dieser kann die Suche nach einer Person über das Feld 311 (wichtiger Hinweis bzw. *important notice*) auf einzelne Länder begrenzt werden²⁹. Liegen Anhaltspunkte für einen Aufenthalt in einem bestimmten Staat (vgl. dazu aber Nr. 43 RiStBV) oder in einer Region vor, so ist eine örtlich begrenzte Fahndung nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorrangig. Die Tat muss nach Nr. 41 Abs. 2 Satz 1 RiStBV bei Fahndung in EU-Staaten und den sonstigen SIS-Staaten zudem ausdrücklich „auslieferungsfähig“ sein. In allen (auch sonstigen) Fällen (Nr. 43 Abs. 3 Satz 2 RiStBV) muss die Stellung eines Auslieferungsersuchens beabsichtigt sein. Diese Differenzierung beruht wohl auf der Rechtslage nach dem SDÜ, welche gem. Art. 95 Abs. 2 dem ausschreibenden Staat die Verpflichtung auferlegte, die Zulässigkeit der Auslieferung nach dem Recht der ersuchten Parteien zu prüfen. Eine solche Verpflichtung besteht nach dem SIS II für den ausschreibenden Staat nicht mehr.

Wenn also eine Ausschreibung zur Festnahme (statt nur zur Aufenthaltsermittlung) erfolgen soll, muss einheitlich nur die Absicht zur Stellung eines Auslieferungsersuchens bzw. zum Erlass eines Europäischen Haftbefehls vorliegen. Dies ist eine Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes³⁰. Im Rahmen der Prüfung dieser Absicht ist daher bereits summarisch zu prüfen, was auch bei Stellung des Auslieferungsersuchens zu prüfen wäre, insbesondere die spezielle Verhältnismäßigkeit nach Nr. 88 Abs. 1 lit. c Satz 1 RiVSt. Da sich aus

um eine Mitfahndung ersucht würden, was nicht Sinn der Verwaltungsvorschrift ist. Beide Vorschriften sind also als Hinweis auf das SIS II auszulegen.

28 Ein spürbares Defizit des ursprünglichen SIS bestand darin, dass eine Fahndung gegenüber der Interpol-Fahndung vorrangig war, jedoch – anders als die Interpol-Fahndung – nicht nach Fahndungszonen eingegrenzt werden konnte (so auch noch Ziff. I.2. Anl. F zur RiStBV).

29 Ziff. 2.14.1 SIRENE-Handbuch. Dies ist eine begrüßenswerte Entwicklung, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu weiterer Beachtung verhelfen könnte. Allerdings ist die tatsächliche Begrenzungswirkung dieser Fahndungsart gering. Denn durch die Eingabe von Informationen in das genannte Feld kann allenfalls eine unnötige Ermittlungstätigkeit in weiteren Ländern vermieden werden. Dennoch stehen die Fahndungsinformationen allen Mitgliedstaaten des SIS II zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es auch bei den Vorschriften über den Austausch von Zusatzinformationen keine Einschränkung der Pflicht zur Übermittlung von Daten bei örtlich begrenzter Fahndung. Es müssen also auch dann die personenbezogenen Daten nach Art. 28 bzw. Art. 29 SIS-II-Beschluss an alle Mitgliedstaaten übermittelt werden. Dem Grundsatz der Datensparsamkeit wird so nicht genügt. Die fehlende Umgrenzungswirkung wird auch daran deutlich, dass diese Art der Fahndung nicht im SIS-II-Beschluss selbst, sondern nur im SIRENE-Handbuch, also den Durchführungsvorschriften, eingeführt und bislang kaum wahrgenommen wurde.

30 Kreiner, in: BeckOK StPO, Stand: 15.01.2015, Edition 20, RiStBV 43 Rdn. 3.

Art. 31 SIS-II-Beschluss ergibt, dass die Eingabe in das SIS II einem Europäischen Haftbefehl oder einem Ersuchen um vorläufige Festnahme nach dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen bzw. dem Benelux-Übereinkommen über Auslieferung und Rechtshilfe gleichgestellt ist, muss auch ein auslieferungsfähiger Strafraum bzw. eine ausreichende Mindesthöchststrafe vorliegen. Bei einer Fahndung über das SIS II kommen sowohl nach dem Europäischen Haftbefehlsverfahren als auch bei der Absicht zur Stellung eines Auslieferungsersuchens nach dem EuAuslÜbk nur Delikte in Betracht, die im Ausschreibungsstaat mit einer Mindesthöchststrafe von einem Jahr geahndet werden bzw. wenn eine Strafe von mindestens vier Monaten vollstreckt werden soll (vgl. Art. 2 Abs. 1 RbEuHb³¹ sowie Art. 2 Abs. 1 EuAuslÜbk). Insoweit ist im Rahmen des SIS-II ein weitgehender Gleichlauf erreicht³². Über diese Bagatellschwellen hinaus muss der ausschreibende Mitgliedstaat nach Art. 21 SIS-II-Beschluss die Verhältnismäßigkeit der Ausschreibung prüfen, also feststellen, ob die Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles eine Aufnahme in das SIS II rechtfertigen. Trotz der Existenz eines nationalen Haftbefehls ist hierbei (erneut) eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung geboten, die sich nicht allein auf die Dauer des Übergabe- bzw. Auslieferungsverfahrens im Verhältnis zur zu erwartenden oder zu vollstreckenden Strafe beschränken darf³³.

Die zuständige Staatsanwaltschaft hat diese Prüfung vor der Ausschreibung zur Festnahme durchzuführen. Nach Art. 26 Abs. 1 SIS-II-Beschluss erfolgt eine Ausschreibung zur Festnahme im SIS II – hier schlicht als Eingabe von Daten bezeichnet – auf Antrag der Justizbehörde des ausschreibenden Mitgliedsstaates. Die Terminologie ist insoweit irreführend, als ein Antrag auf Dateneingabe, über den zentral entschieden würde, letztlich nicht existiert. Vielmehr erfolgt die Eingabe durch die nationalen SIRENen. Nach Beantragung und Erlass eines Haftbefehls kann die Staatsanwaltschaft bei Vorliegen der Voraussetzungen über die zuständige Polizeidienststelle die nationale Fahndung in INPOL bewirken (vgl. § 3 Abs. 1a Satz 2 BKAG, § 131 StPO) und den Vordruck für den Europäischen Haftbefehl (Vordruck Nr. 40 RiVAST) sowie das Begleitschreiben zur Einleitung der internationalen Ausschreibung zur Festnahme (Vordruck Nr. 40a RiVAST) ausfüllen³⁴. Diese werden dann über das LKA, das Zollkriminalamt oder das

31 Auf § 81 Nr. 1, 2 i. V. m. § 3 IRG bzw. § 3 IRG kommt es bei ausgehenden Ersuchen nicht an.

32 Anders ist es allerdings nach Art. 2 Abs. 1 des Benelux-Übereinkommens, wonach eine Mindesthöchststrafe von sechs Monaten bzw. eine zu vollstreckende Freiheitsstrafe von drei Monaten ausreicht.

33 A. A. *Hackner/Schomburg/Lagodny/Wolf*, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 1. Aufl. 2003, Rdn. 58 zu Art. 94 Abs. 1 Satz 2 SDÜ.

34 Vgl. Nr. 6, 8 Anlage F zur RiStBV.

Bundespolizeipräsidium an das BKA übermittelt. Die SIRENE beim BKA aktiviert die zentrale SIS-II-Fahndung, sodass die nationalen Polizeien über ihre nationalen Schnittstellen Zugriff hierauf haben.

Ermächtigungsgrundlage für die nachfolgende Eingabe der personenbezogenen Daten in das SIS II ist Art. 26 Abs. 1 SIS-II-Beschluss³⁵. Jeder Mitgliedstaat darf nur eine einzige Ausschreibung für ein und dieselbe Person in das SIS II eingeben³⁶. Soll also der Zweck geändert werden, ist unter Umständen eine Auswechslung der Ausschreibung notwendig. Mehrere Mitgliedstaaten können jedoch auch Ausschreibungen für die gleiche Person vornehmen, wobei die Vereinbarkeit der Ausschreibungen im SIRENE-Handbuch genau geregelt ist. Eine Ausschreibung zur Festnahme hat Vorrang vor anderen Ausschreibungen³⁷.

Die verfügbaren Datenkategorien und erforderlichen Angaben zu Personen werden in Art. 20 Abs. 2 und 3 SIS-II-Beschluss beschrieben³⁸. Eine Personenausschreibung darf nur erfolgen, wenn Name, Geschlecht und zu ergreifende Maßnahme eingegeben werden und wenn vorhandenenfalls auf eine zugrunde liegende Entscheidung Bezug genommen wird (Art. 23 Abs. 1, 20 Abs. 3 lit. a, d, l und k SIS-II-Beschluss); dies ist eine Wirksamkeitsvoraussetzung. Soweit vorhanden, sind auch Lichtbilder und Fingerabdrücke einer Ausschreibung beizufügen (Art. 23 Abs. 2, 20 Abs. 3 lit. e und f SIS-II-Beschluss), wobei hierfür genaue technische Anforderungen definiert sind (Ziff. 2.13.3. und 2.13.4. SIRENE-Handbuch sowie Durchführungsvorschriften für die Eingabe)³⁹. Die Möglichkeit, diese biometrischen Daten im System beizufügen, stellt eine wesentliche Neuerung des SIS II gegenüber dem SIS dar.

In Europäischen Haftbefehlsfällen ist es nunmehr rechtlich geboten und technisch möglich, eine Kopie des Originals des Europäischen Haftbefehlsdokuments einer Ausschreibung beizufügen (vgl. Art. 27 Abs. 1 SIS-II-Beschluss und Ziff. 3.1.

35 Art. 26 SIS-II-Beschluss differenziert aufgrund der beteiligten Staaten zwischen Ausschreibungen zum Zweck der Übergabehaft mit Europäischem Haftbefehl und zum Zweck der Auslieferungshaft. Umfasst sind jeweils die Auslieferung bzw. Übergabe zu Zwecken der Strafverfolgung oder zu Zwecken der Strafvollstreckung. Die Laufzeit einer Ausschreibung zur Festnahme im SIS II beträgt im Grundsatz drei Jahre; Art. 44 Abs. 2 SIS-II-Beschluss.

36 Ziff. 2.2. SIRENE-Handbuch.

37 Ziff. 2.2.1. und 2.2.2. SIRENE-Handbuch; zu mehreren Festnahmeausschreibungen vgl. Ziff. 3.2: Wahl des Festnahmestaats.

38 Nach Art. 49 Abs. 1 SIS-II-Beschluss ist der ausschreibende Mitgliedstaat für die Rechtmäßigkeit der Eingabe in das SIS II verantwortlich, ebenso für die Richtigkeit und Aktualität der Daten.

39 Andere Mitgliedstaaten können über die SIRENE-Büros dem ausschreibenden Mitgliedstaat zur Ergänzung einer Ausschreibung die Daten elektronisch als Anhang mit dem Formular L übermitteln (2.13. und 2.13.2. lit. a SIRENE-Handbuch), sodass insoweit eine Rechtsgrundlage für weitergehenden Datenaustausch geschaffen wurde.

SIRENE-Handbuch). Es handelt sich dabei um sog. ergänzende Daten gem. Art. 3 Abs. 1 lit. c SIS-II-Beschluss. Damit stehen den Behörden im Ergreifungsfall bereits alle notwendigen Daten für die weitere rechtliche Prüfung zur Verfügung. Soweit Art. 28 SIS-II-Beschluss darüber hinaus bestimmt, dass bei Ausschreibungen zum Zwecke der Übergabehaft die Informationen nach Art. 8 Abs. 1 RbEuHb vom ausschreibenden Mitgliedstaat allen Mitgliedstaaten im Wege des Austauschs von Zusatzinformationen übermittelt werden müssen⁴⁰, hat diese Vorgabe nur einen geringen substantiellen Anwendungsbereich. Sie erfasst primär Altfälle, in welchen die Kopie des Europäischen Haftbefehls noch nicht im System gespeichert ist, sowie Fälle, in denen Staaten – freilich rechtswidrig – den Europäischen Haftbefehl nicht in das System hochladen. Auch wenn der Wortlaut der Norm die Vorschrift nicht auf Fälle begrenzt, in welchen der Europäische Haftbefehl nicht eingestellt wurde, ist eine solche Auslegung aus systematischen Erwägungen geboten. Eine weitere Besonderheit im Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl ist die Regelung des Art. 31 Abs. 1 SIS-II-Beschluss, wonach eine in das SIS II eingegebene Ausschreibung einen Europäischen Haftbefehl darstellt und die gleiche Wirkung wie dieser hat. Im Hinblick auf Art. 26 Abs. 1 SIS-II-Beschluss, der das rechtliche Bestehen eines Europäischen Haftbefehls voraussetzt, ist Art. 31 Abs. 1 so zu verstehen, dass die Übermittlung des Europäischen Haftbefehlsdokumentes nicht mehr erfolgen muss bzw. mit Eingabe in das System als erfolgt gilt⁴¹.

Außerhalb des Anwendungsbereichs des RbEuHb steht nach Art. 31 Abs. 2 SIS-II-Beschluss eine Ausschreibung nach Art. 26 einem Ersuchen um vorläufige Festnahme nach Art. 16 des EuAuslÜbk oder Art. 15 des Benelux-Übereinkommens über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen gleich, wenn auch die Zusatzinformationen nach Art. 29 Abs. 1 SIS-II-Beschluss an alle Mitgliedstaaten übermittelt wurden bzw. nach Art. 29 Abs. 2 SIS-II-Beschluss aus den dort genannten Gründen nicht übermittelt werden mussten. Diese zusätzliche Einschränkung

40 Bei diesen Informationen handelt es sich um den exakten Inhalt des Europäischen Haftbefehls. Ein Mehrwert gegenüber der Speicherung der Kopie des Europäischen Haftbefehls im Rahmen der ergänzenden Daten ist nicht erkennbar, außer dass eine gesonderte Übermittlung die vereinfachte Prüfung der Kennzeichnung ermöglicht (vgl. auch Art. 24 Abs. 2 SIS-II-Beschluss). Hierfür würde jedoch eine Information über die Ausschreibung ohne Beifügung der Daten ausreichen. Darüber hinaus besteht ein Widerspruch zur Begriffsdefinition des Art. 3 Abs. 1 lit. b SIS-II-Beschluss, wonach Zusatzinformationen nur Informationen sind, die nicht im SIS II gespeichert sind. Die genannten Daten sind jedoch als ergänzende Daten im SIS-II gespeichert.

41 Auch nach Art. 9 Abs. 3 S. 2 RbEuHb und § 83 a Abs. 2 Var. 1 IRG gilt eine SIS-Fahndung mit den notwendigen Angaben des § 83 a Abs. 1 IRG als Europäischer Haftbefehl. In Ermangelung der technischen Möglichkeiten zur Beifügung war dies bislang jedoch Theorie.

kung ist nötig, weil es anders als beim Europäischen Haftbefehl kein einheitliches Formular für ein entsprechendes Ersuchen gibt, welches elektronisch hochgeladen werden könnte. Der ausschreibende Mitgliedstaat kann also in einem solchen Fall die Daten (etwa Bestehen eines Haftbefehls oder rechtskräftigen Urteils, Art und Würdigung der strafbaren Handlung) nicht im SIS II speichern. Er muss diese gesondert bereits mit der Ausschreibung allen Mitgliedstaaten unter Benutzung des Formulars A zuschicken (vgl. Ziff. 3.5.1.2. SIRENE-Handbuch). Die Daten in Art. 29 Abs. 1 SIS-II-Beschluss entsprechen zum Teil denen eines Europäischen Haftbefehls und enthalten die Informationen, die üblicherweise zur Bearbeitung eines Auslieferungersuchens nötig sind.

Da im Regelfall im SIS-II-Raum einheitlich gefahndet wird, ist die Differenzierung nach den Zwecken Übergabehaft aufgrund eines Europäischen Haftbefehls sowie Auslieferungshaft auf sonstiger Grundlage nur begrenzt zielführend, weil häufig mit beiden Zwecken gefahndet werden wird, so etwa, wenn ein Aufenthalt oder Grenzübertritt der gesuchten Person in EU- und Nicht-EU-Staaten, die am SIS II teilnehmen, möglich erscheint und in einem solchen Fall ohnehin der Europäische Haftbefehl in Kopie im SIS II gespeichert oder als Zusatzinformation übersandt wird. Ist dies bereits erfolgt, so müssen nicht noch die Zusatzinformationen nach Art. 29 Abs. 1 SIS-II-Beschluss, die weitergehend sind, übermittelt werden, wenn die Daten vom betroffenen Mitgliedstaat als für die Durchführung einer Ausschreibung ausreichend erachtet werden, vgl. Art. 29 Abs. 2 SIS-II-Beschluss.

4. Fahndung über INTERPOL

Nach Nr. 43 Abs. 1 Satz 2 RiStBV erfolgt die Fahndung in Nicht-SIS-Staaten über INTERPOL⁴². Auch wenn die Fahndung über das SIS II in der Praxis bedeutsamer ist, steht die Fahndung über INTERPOL deutlich häufiger im Fokus der Öffentlichkeit. Im System der Buntecken ist die Rotecke das stärkste Fahndungsmittel. Obschon sie oft als internationaler Haftbefehl bezeichnet wird, ist die Rotecke letztlich nur eine von INTERPOL in ihren vier Amtssprachen (Englisch, Französisch, Spanisch und Arabisch) verbreitete Information an alle INTERPOL-Mitgliedstaaten, dass eine Person von einem bestimmten Mitgliedstaat gesucht wird, sowie dessen Begehren, diese zu Zwecken der Auslieferung vorläufig festnehmen oder festsetzen zu lassen (vgl. auch Art. 82 RPD). Welche rechtlichen Maßnahmen

⁴² Dies bedeutet nicht alle anderen Staaten, sondern alle INTERPOL-Staaten. Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass sich die gesuchte Person in einem bestimmten Staat aufhält, so kann ein gezieltes Mitfahndungersuchen gestellt werden, Nr. 43 Abs. 2 RiStBV.

ergriffen werden bzw. werden dürfen, wenn eine Person aufgefunden wird, für die eine Rotecke veröffentlicht wurde, ist allein eine Frage des nationalen Rechts⁴³. Viele Staaten begreifen jedoch bereits die Rotecke als Rechtsgrundlage für eine vorläufige Festnahme; Schätzungen sprechen von etwa einem Drittel der 190 Mitgliedstaaten⁴⁴. In Deutschland stellt die Rotecke allein keine solche haftbefehlsähnliche Grundlage dar.

Ein Fahndungsersuchen bei INTERPOL in Form einer Rotecke hat zunächst einen nationalen Haftbefehl als Voraussetzung. Eine Fahndung ohne Haftbefehl, etwa auf Basis von § 131 Abs. 2 StPO, kann daher nicht Grundlage einer Rotecke sein⁴⁵. Nachdem ein deutscher Haftbefehl erlassen wurde, erwägt diejenige Stelle, die die Fahndung betreibt – also in der Regel auch hier die Staatsanwaltschaft –, die oben und unter 2. genannten Voraussetzungen der Fahndung über INTERPOL. Da die Fahndung über INTERPOL durch Nutzung einer *diffusion* auf einzelne geographische Fahndungszonen oder auf einzelne Staaten beschränkt werden kann, ist auch dies im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu erwägen.

Soll nach positiver Prüfung eine Fahndung erfolgen, füllt die Staatsanwaltschaft auch bei der Fahndung über INTERPOL im Regelfall die oben bezeichneten Vordrucke aus, die auf dem gleichen Weg über das LKA, das Zollkriminalamt oder das Bundespolizeipräsidium an das BKA übermittelt werden⁴⁶. Das BKA kann dann das Generalsekretariat von INTERPOL ersuchen, eine Rotecke zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung meint dabei nicht die allgemeine Bekanntgabe, sondern die Weitergabe der Informationen an die NZBs im Namen von INTERPOL. Das BKA kann zu diesem Zweck die personenbezogenen Daten nach Maßgabe von § 14 Abs. 5 und 7 BKAG unter den Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 Nr. 2 BKAG an das Generalsekretariat von INTERPOL übermitteln. Es muss dabei eine eigene Prüfung der dort genannten Voraussetzungen vornehmen, die im Wesentlichen in einer genauen Erforderlichkeits- und Gebotenheitsprüfung besteht. Dabei soll § 14 Abs. 7 BKAG die Einhaltung eines angemessenen Datenschutzniveaus gewährleisten. Die Norm schafft hierfür u. a. Übermittlungsverbote, die

43 Zur faktischen Autorisierungswirkung vgl. allerdings unten.

44 So die Einschätzung des Nationalen Zentralbüros der USA, wiedergegeben in The United States National Central Bureau of INTERPOL (U.S. Department of Justice, Office of the Inspector General), Audit Division- Audit Report 09–35, September 2009, S. 11, abrufbar unter: <https://oig.justice.gov/reports/plus/a0935/final.pdf>; vgl. auch Savino (Anm. 16), S. 263, 290. Für Staaten, die eine Rotecke als Grundlage anerkennen, dürfte der Gedanke der Gegenseitigkeit eine große Rolle spielen.

45 INTERPOL verlangt für eine Rotecke jedoch nicht die Übermittlung eines nationalen Haftbefehls, sondern begnügt sich mit einer Bezugnahme hierauf (Art. 83 Abs. 2 lit. b RPD). Eine materielle Rechtmäßigkeitsprüfung hinsichtlich des Haftbefehls durch INTERPOL erfolgt nicht.

46 Vgl. Nr. 6, 8 Anlage F zur RiStBV.

sich an den Standards der spontanen Datenübermittlung im Rechtshilferecht gem. § 61a IRG orientieren⁴⁷ und deshalb auf im eigenen Interesse erfolgende (ausgehende) Fahndungen schwer übertragbar sind.

Anders als beim SIS II ist die INTERPOL-Fahndung nicht automatisiert. Vor Veröffentlichung einer Rotecke prüft das Generalsekretariat im Rahmen einer ex-ante-Kontrolle die Zulässigkeit, Art. 74 (2) (a), 77 (1) RPD. Art. 77 (2), 83 und 86 RPD legen die Prüfungskriterien fest. Danach darf das Generalsekretariat ein Fahndungsersuchen nicht publizieren, wenn die Daten nicht die notwendigen Anforderungen erfüllen, die Veröffentlichung nicht den Zwecken der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit dient oder sich nicht mit den Interessen von INTERPOL vereinbaren lässt (Art. 77 (2) (a)–(c) RPD). In formeller Hinsicht präzisiert Art. 83 RPD die Mindestanforderungen, die jedes Gesuch zu erfüllen hat. In materieller Hinsicht verlangt Art. 86 RPD, dass alle *red notices* rechtlich auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 2 und 3 Interpol-Satzung untersucht werden. Zunächst benennt Art. 83 Abs. 1 RPD eine Bagatellschwelle. Es muss sich um eine schwere Straftat des gemeinen Strafrechts handeln⁴⁸, die im Höchstmaß mit mindestens zwei Jahren geahndet wird (bei Auslieferung zur Strafvollstreckung muss die Sanktion mindestens sechs Monate Freiheitsstrafe vorsehen oder ein entsprechender Strafrest verbleiben) und bzgl. derer eine Fahndung im Interesse der internationalen polizeilichen Zusammenarbeit liegt⁴⁹. Geprüft wird dies anhand der Informationen, die das ausschreibende NZB angeben muss (Art. 83 Abs. 2 lit. b (iv)). Sind die beiden erstgenannten Voraussetzungen nicht erfüllt, kann das Generalsekretariat nach Konsultation des NZBs gem. Art. 83 (1) (b) (ii) RPD doch eine Veröffentlichung erwägen, wenn diese von besonderer Bedeutung für die internationale Zusammenarbeit ist. Alternativ käme für die Mitgliedstaaten die Versendung einer *diffusion* in Betracht (vgl. Art. 97 Abs. 1 (a) RPD).

Art. 83 Abs. 2 RPD benennt sodann verschiedene Kombinationen von Angaben zur gesuchten Person, die vor allem der sicheren Identifikation des Gesuchten dienen und Verwechslungen verhindern sollen. Des Weiteren ist erforderlich, dass die Unterlagen eine Zusammenfassung des Sachverhalts, Benennung der Anklagepunkte, Angabe der Strafnormen und Strafhöhe sowie eine Bezugnahme auf einen rechtswirksamen Haftbefehl enthalten. In materieller Hinsicht dürfen *red notices* nicht Art. 2 und 3 Interpol-Satzung verletzen, Art. 86 RPD. Hierbei handelt es sich um das normative Herzstück des INTERPOL-Systems. In Art. 2 Abs. 1 der INTERPOL-Satzung bekennt sich INTERPOL abstrakt dazu, seine Ziele nur in den

⁴⁷ Vgl. BT-Drucks. 17/5096 S. 24; Kugelmann, BKAG, 2014, § 15 Rdn. 7.

⁴⁸ Art. 83 (1)(a)(i) nennt einige ausgeschlossene Deliktgruppen. Das Generalsekretariat kann diese Kategorien über Deliktgruppen konkretisieren.

⁴⁹ Art 83 (1)(c) RPD gestattet eine akzessorische Ausschreibung.

Grenzen der nationalen Rechte und im Geiste der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zu verfolgen⁵⁰, woraus sich freilich kein präziser, verbindlicher Rechkatalog deduzieren lässt. Art. 2 Abs. 2 der Interpol-Satzung beschränkt INTERPOLs Mission auf „ordinary-law crimes“. Es ist Interpol nach dem zentralen Art. 3 Interpol-Satzung verboten, in Angelegenheiten tätig zu werden, die einen politischen, militärischen, religiösen und rassistischen Charakter aufweisen⁵¹. Im Kern enthält dieser Passus ein Verbot der Nutzung von INTERPOL für die Verfolgung politischer Straftaten (z. B. Spionage, Landesverrat) und politisch motivierte Verfolgungen⁵². Ein politischer Kontext oder Nebenaspekt genügt jedoch nicht, um ein Tätigkeitsverbot auszulösen, wenn der Vorwurf schwerpunktmäßig im gemeinen Strafrecht spielt⁵³. INTERPOL will mit dieser Beschränkung die Neutralität der Organisation sicherstellen⁵⁴. Die Verpflichtung bezieht sich auf Interpol-Organen ebenso wie auf ausschreibende und ersuchte Mitgliedstaaten. Die Grenzen dieser Prüfung sind nicht nur schwer zu bestimmen, sondern auch bewusst sehr weit gehalten⁵⁵, da die „politische Straftat“ ein dynamisches, offenes Konzept ist. Die praktische Handhabung von Art. 3 INTERPOL-Satzung wird überdies dadurch erschwert, dass Mitgliedstaaten ihre politische Intention häufig hinter dem Vorwurf einer objektiv scheinbar unverdächtigen Wirtschafts- oder Fiskalstraftat oder auch einer Gewaltstraftat zu verbergen trachten.

Mit Einverständnis des jeweiligen NZBs können unter bestimmten Voraussetzungen Teile der Ausschreibung für die Allgemeinheit etwa auf der Webseite von INTERPOL veröffentlicht werden (Art. 61 Abs. 2, 3 i. V. m. Art. 1 Abs. 6 RPD). Ein solches Einverständnis bzw. eine solche Anregung darf aus Deutschland nur gegeben werden, wenn die Voraussetzungen für die Öffentlichkeitsfahndung

50 INTERPOL erklärt auf seiner Website, dass es sich völkergewohnheitsrechtlich an diese Standards gebunden sieht; es muss aber bezweifelt werden, dass es für die spezifischen Funktionen von INTERPOL wirklich zu Völkergewohnheitsrecht geronnene Normen gibt.

51 Französischer und englischer Normtext weichen hinsichtlich des Bezugsobjekts des Verbots erheblich voneinander ab. Als maßgebend wird hier aus historisch-genetischen und teleologischen Gründen die französische Fassung angesehen. Auch die Praxis der INTERPOL-Organen folgt dieser Fassung.

52 Zum Begriff der politischen Straftat *Sheptycki* (Anm. 16), S. 107, 128 ff.; *Gless*, Interpol, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2007, Rdn. 29 f. Von diesem Verbot wurden diverse Terrorismusformen (Resolution AGN/53/RES/7) und Völkerrechtsverbrechen (Resolution AGN/63/RES/9) bewusst ausgeklammert, *Cheah*, International Organizations Law Review 7 (2010), S. 375, 377.

53 Die Mitgliedstaaten müssen diese Einschätzung aber nicht teilen. Die Einschätzung durch INTERPOL hat nur Binnenrelevanz. Ersuchte Mitgliedstaaten wären bei ihrer Bewertung, ob das Auslieferungshindernis der politischen Tat einschlägig ist, nicht an diese gebunden.

54 *Gless*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Anm. 52), Rdn. 7.

55 Vgl. hierzu genauer unten.

gem. § 131 Abs. 3 StPO erfüllt sind⁵⁶. Eine solche allgemein veröffentlichte Rotecke wird umgangssprachlich auch als Steckbrief bezeichnet.

Wie und ob andere Staaten aufgrund einer Rotecke fahnden, richtet sich nach nationalem Recht. Nationale Zentralbüros des betreffenden Mitgliedsstaates sollen im Trefferfall das NZB des ersuchenden Mitgliedsstaates und das Generalsekretariat informieren (Art. 87 lit. a RPD). Ob dies zulässig ist und tatsächlich erfolgt, entscheidet sich jedoch nach nationalem Recht. Gleiches gilt für sonstige Maßnahmen wie vorläufige Festnahmen etc. Der ausschreibende Mitgliedstaat wird bei Ergreifung der gesuchten Person im Regelfall ein Auslieferungsersuchen stellen.

5. Mitfahndungsersuchen

Ein Mitfahndungsersuchen ist ein Instrument der sonstigen Rechtshilfe im Rahmen des klassischen Rechtshilferechts⁵⁷. Es handelt sich dabei um das Ersuchen an einen anderen Staat, Fahndungsmaßnahmen zur Auffindung einer bestimmten Person zu ergreifen und diese Informationen dem ersuchenden Staat zu übermitteln (ähnlich einem Ersuchen um Aufenthaltsermittlung). Ein Mitfahndungsersuchen dient der Vorbereitung eines Auslieferungsersuchens bzw. Europäischen Haftbefehls. Um die Mitfahndung kann nach Nr. 43 Abs. 2 RiStBV ersucht werden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich eine gesuchte Person in einem bestimmten Staat (gemeint sind auch mehrere bestimmte Staaten) aufhält⁵⁸. Voraussetzung ist auch hier nach § 131 Abs. 1 StPO das Bestehen eines Haftbefehls sowie, als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, die Absicht, ein Auslieferungsersuchen anzuregen oder zu stellen (Nr. 43 RiStBV Abs. 3 S. 2). Die Bedeutung eines reinen Mitfahndungsersuchens ist bereits aufgrund der faktischen Beschränkung auf Nicht-INTERPOL-Staaten gering. Darüber

56 Eine solche Veröffentlichung kommt einer weltweiten Öffentlichkeitsfahndung gleich. Auch im Kontext rein nationaler Fahndungen stellt sich aber bei Internetfahndungen bereits jetzt das Problem einer faktisch kaum zu begrenzenden Fahndung, vgl. hierzu *Schiffbauer*, NJW 2014, 1052ff.

57 Wird um Fahndung zur Festnahme ersucht (ähnlich einem Festnahmeersuchen), soll dies nach teilweise vertretener Auffassung jedoch nicht als sonstige Rechtshilfe eingeordnet werden, so *Wilkitzki*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, IRG, Stand: 22. Lfg. Juli 2011, § 59 Rdn. 28; der Hinweis auf § 16 IRG ist jedoch insoweit nicht zielführend, als dass davon ausgehende Ersuchen nicht umfasst sind.

58 Nach Abschnitt I Nr. 6 der Anlage F zur RiStBV werden Staaten, die nicht INTERPOL angehören, vom BKA zur Mitfahndung ersucht, wenn die betreibende Behörde dies ausdrücklich verlangt und Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die gesuchte Person in diesem Staat aufhält.

hinaus würde bei bekanntem Aufenthaltsort entweder unmittelbar ein Auslieferungsgesuchen gestellt werden oder regelmäßig zumindest ein Ersuchen um vorläufige Inhaftnahme gem. Nr. 86 Abs. 1 RiVAST⁵⁹. Selbst bei unbekanntem Aufenthaltsort reicht ein Auslieferungsgesuchen häufig zur Auslandsfahndung aus, da Staaten bereits aufgrund dessen Fahndungsmaßnahmen einleiten können, so z. B. in Deutschland (vgl. § 18 IRG)⁶⁰.

Wenn es sich um ein reines Mitfahndungsgesuchen zur Aufenthaltsermittlung handelt, bei welchem noch keine Festnahme erfolgen soll und demgemäß keine strafprozessualen Zwangsmaßnahmen zur Anwendung kommen, kann dieses durch das BKA im Rahmen seiner originären oder seiner Auftragszuständigkeit nach dem BKAG gestellt werden. Ebenso kann das BKA entsprechende Fahndungsgesuchen der Justizbehörden vermitteln⁶¹.

Wie der ausländische Staat mit einem Mitfahndungsgesuchen umgeht, entscheidet sich wie bei allen Fahndungskanälen nach dem jeweiligen nationalen Recht. Im Folgenden wird beschrieben, wie in Deutschland im Falle von Fahndungsgesuchen über die genannten Kanäle weiter verfahren würde.

6. Fahndung und Festnahme im Inland wegen ausländischer Fahndungsgesuchen bzw. Ausschreibungen

Nach einer Ausschreibung im SIS II oder der Veröffentlichung einer INTERPOL-Rotecke können im Prinzip alle inländischen Fahndungsmaßnahmen getroffen werden.

59 Auch dieses setzt jedoch einen nationalen Haftbefehl oder ein vollstreckbares Straferkenntnis voraus. Liegt dies nicht vor, so kann nach Nr. 86 Abs. 2 RiVAST in dringenden Fällen die polizeiliche Festnahme im Ausland angeregt werden. Auch wenn hierfür also kein formelles Ersuchen vorgesehen ist, ist im nationalen Recht eine Ermächtigungsgrundlage notwendig. Hier kommt wiederum in erweiternder Auslegung § 131 Abs. 2 StPO in Betracht, wonach die Pflicht zur Herbeiführung eines Haftbefehls innerhalb einer Woche besteht.

60 Voraussetzung ist nach dem Wortlaut das Vorliegen eines Auslieferungsgesuchens, es reicht jedoch auch ein Europäischer Haftbefehl, vgl. *König*, in: *Ambos/König/Rackow* (Hrsg.), *Rechtshilfe in Strafsachen*, 2015, § 18 IRG Rdn. 239. In der Folge ist ein gesondertes Fahndungsgesuchen nicht mehr erforderlich. Zuständig für die Fahndung nach § 18 Satz 3 IRG ist die Generalstaatsanwaltschaft. Fahndungsmittel ergeben sich nach §§ 18 S. 4 IRG aus §§ 131–132 StPO. Gem. § 131 StPO ist also auch die Ausschreibung zur Festnahme möglich.

61 Vgl. § 74 Abs. 1 Satz 1, 3 IRG, Nr. 123 Abs. 3 lit. b, Abs. 4 RiVAST. In bestimmten, besonderen Fällen hat das BKA die Entscheidung des zuständigen Bundesministeriums einzuholen und das BMI zu benachrichtigen (RiVAST Nr. 123 Abs. 5). Zu anderen Polizeibehörden vgl. Nr. 124 RiVAST. Bei denjenigen Staaten, die nicht INTERPOL-Mitglied sind, wird der diplomatische Geschäftsweg für die Übermittlung zu wählen sein (vgl. Nr. 122 Satz 2, Nr. 5 RiVAST).

a) Fahndung

aa) SIS II

Die SIS-II-Ausschreibung ist dabei bereits mit INPOL verknüpft, wobei in Deutschland eine Prüfung erfolgen muss, ob eine Kennzeichnung (*flagging*) notwendig ist, weil eine Auslieferung von vornherein unzulässig erscheint. Da der ausschreibende Staat nach dem SIS-II-Beschluss nicht mehr die Zulässigkeit der Auslieferung in allen Adressatenstaaten prüfen muss, kommt der Möglichkeit betroffener Mitgliedstaaten, eine entsprechende Kennzeichnung einer Ausschreibung zu verlangen, die eine Festnahme in diesem Staat verhindert, besondere (grundrechtsschützende) Bedeutung zu. Im Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls ist eine Kennzeichnung bei Ausschreibungen zum Zwecke der Übergabehaft nur zulässig, wenn im Vollstreckungsstaat die Vollstreckung des Haftbefehls von der zuständigen Justizbehörde verweigert worden ist (Art. 25 Abs. 1 SIS-II-Beschluss) oder wenn aus Sicht der zuständigen Justizbehörde offensichtlich ist, dass eine Vollstreckung abzulehnen sein wird, und sie die Kennzeichnung deshalb allgemein oder in einem besonderen Fall verlangt (Art. 25 Abs. 2 SIS-II-Beschluss). In Fällen, in denen die Auslieferung verlangt wird – also bei den SIS-II-Staaten, die nicht am Europäischen Haftbefehl teilnehmen –, ist eine Kennzeichnung unter erleichterten Bedingungen möglich. Erforderlich ist, dass die Durchführung mit dem nationalen Recht, internationalen Verpflichtungen oder wesentlichen nationalen Interessen nicht vereinbar ist (Art. 24 Abs. 1 SIS-II-Beschluss), wobei in wichtigen Fällen eine Konsultation zum Zweck der Rücknahme der Kennzeichnung durch den betroffenen Staat nach dessen Ermessen erfolgen soll (Art. 24 Abs. 3 SIS-II-Beschluss). Anders als beim Europäischen Haftbefehl kann also um eine systematische Kennzeichnung eigener Staatsangehöriger ersucht werden (vgl. Ziff. 3.6.1. lit. a SIRENE-Handbuch). Der betroffene Staat kann die Kennzeichnung allerdings nicht selbst vornehmen. Sie wird gem. Art. 24 SIS-II-Beschluss auf ein entsprechendes Ersuchen hin vom SIRENE-Büro des ausschreibenden Mitgliedstaates der Ausschreibung hinzugefügt und sorgt damit dafür, dass es im betreffenden Staat nicht zu einer Festnahme aufgrund der Fahndung kommen kann. Ist eine Festnahme wegen einer solchen Kennzeichnung in bestimmten Staaten nicht möglich oder ist für die Auslieferungshaft eine weitere Prüfung erforderlich, so erfolgt eine Umwandlung der Ausschreibung gem. Art. 30 SIS-II-Beschluss⁶². In der Folge ist die Ausschreibung zum Zwecke der Festnahme vom betroffenen Staat als solche zur Aufenthaltsermittlung zu

⁶² Hier ist entgegen der im Übrigen verwendeten neuen Begrifflichkeit nicht vom ausschreibenden, sondern vom ersuchenden bzw. ersuchten Mitgliedstaat die Rede.

behandeln. Bei bekanntem Aufenthaltsort einer Person ist dies jedoch systematisch unlogisch und datenschutzrechtlich höchst anfechtbar, denn der Zweck der Ersatzausschreibung ist bereits aus tatsächlichen Gründen unerreichbar. Eine SIS-II-Ausschreibung zur Festnahme ist nämlich nicht zwingend ein Mehr zu einer Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung, sondern in bestimmten Fällen ein Aliud. Deshalb wird teilweise darauf hingewiesen, dass insoweit eine Regelungslücke bestehe und zur Rechtmäßigkeit eine weitere Kennzeichnungsart oder die Möglichkeit einer Sperrung vorhanden sein müsste⁶³, was auch dem Grundsatz der Datensparsamkeit eher entsprechen würde. Auch wenn die Kennzeichnungsmöglichkeit demnach noch nicht ausgereift ist, hat sie gleichwohl die Effizienz des SIS II gegenüber der umständlichen und oft negativen Prüfung der Zulässigkeit nach dem Recht aller Staaten gem. Art. 95 Abs. 2 SDÜ merklich erhöht und damit einen wesentlichen Kritikpunkt aufgegriffen.

bb) INTERPOL

Bei einer INTERPOL-Fahndung kann das BKA gem. § 74 Abs. 3 IRG, § 15 Abs. 1 Nr. 1 BKAG eine Person, hinsichtlich derer die Anordnung von Auslieferungshaft (oder Überstellungshaft) zulässig erscheint, zur Festnahme oder Aufenthaltsermittlung in INPOL ausschreiben, wenn ein entsprechendes Ersuchen einer zuständigen Behörde eines ausländischen Staates (oder eines internationalen Strafgerichtshofes) zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung vorliegt. Das BKA prüft die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm und übt dann ein echtes, eigenes Ermessen aus⁶⁴. Ein Richtervorbehalt wie etwa in § 15 Abs. 5 BKAG ist nicht vorgesehen, weil die im Nachgang erfolgende richterliche Überprüfung ausreichen soll⁶⁵.

Zunächst muss das BKA also die (rechtshilferechtliche) Zuständigkeit der ausländischen Stelle für das Ersuchen prüfen⁶⁶. Die Anordnung der Auslieferungshaft muss sodann bei Fahndungen zur Festnahme zulässig erschei-

⁶³ VG Wiesbaden, Urt. v. 13.07.2013 – 6 K 993/12.WI, BeckRS 2013, 54596. Eine passende Markierung, dass weder eine Vollstreckung erfolgen kann noch eine Ausschreibung zur Aufenthaltsermittlung als Ersatzausschreibung nötig ist, ermöglicht das SIS II nicht.

⁶⁴ Vgl. auch *Graulich*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Anm. 3), § 15 BKAG Rdn. 8.

⁶⁵ *Graulich*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Anm. 3), § 15 BKAG Rdn. 9. Da in der Praxis die Ausschreibung oft als Grundlage für eine vorläufige Festnahme behandelt wird und Art. 104 Abs. 2 GG im Regelfall eine vorherige richterliche Anordnung voraussetzt, ist dies jedoch bedenklich; zu Bedenken im Rahmen von § 19 IRG vgl. *Böhm*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, IRG, 22. Lfg. Juli 2012, § 19 Rdn. 2, 5 ff.

⁶⁶ Nach *Graulich*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Anm. 3), § 15 BKAG Rdn. 6 ist dies in der Regel das Nationale Zentralbüro von INTERPOL.

nen⁶⁷. Der Wortlaut legt nahe, dass keine umfassende Prüfung vorzunehmen ist; darüber hinaus enthält er trotz der Grundrechtsrelevanz einer Ausschreibung keine Hinweise auf das genaue Prüfprogramm oder die notwendige Prüfdichte. Nach der Literatur soll sich die Kontrolle auf eine Schlüssigkeitsprüfung des Auslieferungsersuchens⁶⁸ bzw. eine hypothetische Prüfung der Auslieferungshaft⁶⁹ beschränken. Eine vergleichbare Formulierung⁷⁰ findet sich ansonsten nur in § 15 Abs. 2 IRG, an den § 15 Abs. 1 Nr. 1 BKAG offenbar anknüpft. Danach kann die Auslieferungshaft nicht angeordnet werden, wenn die Auslieferung von vornherein unzulässig erscheint. Dabei wird überwiegend eine Prognoseentscheidung nach summarischer Prüfung verlangt⁷¹. Ein entsprechender Maßstab sollte hinsichtlich der Prüfdichte daher auch im Rahmen des § 15 Abs. 1 Nr. 1 BKAG angewandt werden. Komplizierter ist hingegen die Frage nach dem Prüfprogramm bzw. dem Gegenstand der Prüfung. Nach dem Wortlaut des § 15 Abs. 1 Nr. 1 BKAG ist nicht das Auslieferungsersuchen, sondern die Zulässigkeit der *Anordnung der Auslieferungshaft* Gegenstand der Prognoseentscheidung. Die Voraussetzungen für diese Anordnung finden sich jedoch gerade in § 15 IRG, sodass im Rahmen des § 15 Abs. 1 Nr. 1 BKAG inzident eine einfache Prognoseentscheidung bezüglich der Voraussetzungen von § 15 Abs. 1 IRG vorzunehmen wäre. Bezüglich der Voraussetzungen von § 15 Abs. 2 IRG müsste dann aber streng genommen eine verschachtelte Prognoseentscheidung mit entgegengesetztem Regel-Ausnahme-Verhältnis erfolgen. Es handelt sich bei § 15 Abs. 1 Nr. 1 BKAG deshalb um eine in verschiedener Hinsicht missglückte Norm.

Bei Fällen mit besonderer politischer, tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung ist zuvor die Bewilligung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz einzuholen, § 15 Abs. 3 BKAG. Damit ist die grundsätzliche Zuständigkeit des BMJV nach § 74 Abs. 1 Satz 1 IRG teilweise wiederher-

67 Anders als bei den anderen möglichen Maßnahmen nach § 15 Abs. 2 Nr. 2–4 BKAG ist keine Prüfung der Zulässigkeit der Maßnahme nach deutschem Recht gem. § 15 Abs. 2 BKAG gefordert. Hintergrund ist, dass die Prüfung der Zulässigkeit der Anordnung der Auslieferungshaft für ausreichend erachtet wird, ähnlich *Graulich*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Anm. 3), § 15 BKAG Rdn. 13.

68 *Kugelmann*, BKAG (Anm. 47), § 15, Rdn. 7.

69 *Graulich*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Anm. 3), § 15 BKAG Rdn. 9.

70 Vgl. zur Erstaunlichkeit der historischen Formulierung und zum darin zu Tage tretenden überkommenen Verständnis von der fehlenden Subjektstellung des Verfolgten *Schomburg/Hackner*, in: *Schomburg/Lagodny/Gless/Hackner* (Anm. 19), § 15 Rdn. 30.

71 Umstritten ist, ob – wie der Wortlaut nahelegt – eine Negativprognose (so *Böhm*, in: *Grützner/Pötz/Kreß*, IRG, 8. Lfg. Dezember 2008, § 15 Rdn. 56) oder eine grundrechtsschonendere Positivprognose (so *König* in: *Ambos/König/Rackow* [Anm. 60], § 15 IRG Rdn. 195; *Schomburg/Hackner*, in: *Schomburg/Lagodny/Gless/Hackner* [Anm. 19], § 15 Rdn. 31) erfolgen soll.

gestellt⁷². Bei dieser Bewertung sind weder BKA noch BMJV an die Bewertungen von INTERPOL gebunden. Deshalb ist es, wie der Fall des ägyptischen Journalisten Ahmed Mansour zeigt, nicht ausgeschlossen, dass sich das BKA, offenbar gem. § 15 Abs. 1, 3 BKAG, zur Aufnahme in die INPOL-Fahndung entschließt (womit es im genannten Fall vorübergehend einer vorläufigen Festnahme des Journalisten Vorschub leistete), obwohl aus Sicht von INTERPOL die Voraussetzungen für die Veröffentlichung einer Rotecke nicht vorlagen⁷³.

b) Festnahme

Sofern eine Ausschreibung als Ersuchen um vorläufige Festnahme zu werten ist, ist im Trefferfall bei Vorliegen der Voraussetzungen des Erlasses eines Auslieferungshaftbefehls eine vorläufige Festnahme durch Polizei und Staatsanwaltschaft gem. § 19 IRG möglich, woraufhin das Amtsgericht eine Festhaltenordnung treffen könnte, vgl. § 22 IRG⁷⁴. Im Anschluss wäre der Erlass eines Auslieferungshaftbefehls oder eines vorläufigen Auslieferungshaftbefehls nach §§ 15f. IRG möglich, für deren Erlass gem. § 17 IRG das OLG zuständig ist. Die Übermittlung eines Fahndungsersuchens über INTERPOL kann dabei nicht als Grundlage für einen Auslieferungshaftbefehl dienen, weil ihm die Unterlagen nach § 10 IRG nicht beigelegt werden können, sodass zunächst – sofern hierfür die Voraussetzungen vorliegen – nur die Verhängung der vorläufigen Auslieferungshaft in Betracht kommt⁷⁵. Sofern eine Ausschreibung im SIS II als Europäischer Haftbefehl gilt, käme demgegenüber nur die Verhängung von Auslieferungshaft in Betracht.

Sollte ein reines Fahndungsersuchen vorliegen und sollten die Daten verfügbar sein – etwa weil der Aufenthaltsort deutschen Behörden bereits bekannt ist –, so richtet sich die Übermittlung bei EU-Staaten und schengenassoziierten Staaten nach § 14a BKAG, §§ 92ff. IRG, bei sonstigen Staaten nach den Grundsätzen der sonstigen Rechtshilfe.

⁷² Vgl. auch *Graulich*, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Anm. 3), § 15 BKAG Rdn. 14; *Kugelmann* (Anm. 47), § 15 Rdn. 8.

⁷³ Zum Sachstand vgl. *Schwarze*, Aus Versehen ein Skandal, Stand 23.06.2015, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-06/ahmed-mansour-verhaftung-bundesregierung-aegypten-interpol-widersprueche>.

⁷⁴ Zum Gebot verfassungskonformer, erweiternder Auslegung im Hinblick auf den Prüfungsumfang des Amtsgerichts (auch summarische Prüfung der Hatvoraussetzungen nach §§ 15, 16 IRG) vgl. BVerfG StV 2011, 170; vgl. hierzu auch *Rosenthal/Schramm*, StraFo 2015, 450, 454 f.

⁷⁵ Vgl. hierzu KG Beschl. v. 08.03.2007 – (4) Ausl A 343/07 (70/07), zit. nach juris.

7. Zwischenfazit

Die rechtliche Ausgestaltung der Fahndung im deutschen, aber auch im europäischen Recht ist nach alledem erkennbar von dem Bestreben getragen, eine möglichst weiträumige und umfassende Fahndung zu erzielen. Dabei werden Daten ohne Rücksicht auf den Grundsatz der Datensparsamkeit oft einem weiteren Empfängerkreis zugänglich gemacht, als für die Zwecke der Fahndung notwendig. Umso wichtiger ist es, hiergegen bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten einer kritischen Analyse zu unterziehen.

IV. Rechtsschutz

1. SIS II

a) Allgemeine Rechtsschutzstrukturen und geschützte Rechte

In der Ausgestaltung des Rechtsschutzes bei der internationalen Fahndung über das SIS II spiegelt sich die besondere Struktur der Datenbank wider. Da das SIS II eine Mischform aus dezentralen und zentralen Bausteinen⁷⁶ darstellt, bei der identische Datenbanken in allen angeschlossenen Staaten (dezentral) unterhalten werden, deren Synchronisation aber über eine zentrale technische Unterstützungseinheit erfolgt, kann Rechtsschutz nicht nur an den dezentralen Eingabestellen erfolgen, sondern muss auch die spezifischen Tätigkeiten der Zentralstelle erfassen. Um den über das SIS II stark integrierten Informationsbeziehungen, infolge derer z. B. einer Ausschreibung mittels Synchronisierung transnationale Wirkung zukommt, adäquat Rechnung tragen zu können, wird überdies zugelassen, dass diejenigen Rechte, die in Bezug auf die dezentralen Bestandteile bestehen, in jedem Mitgliedstaat geltend gemacht werden können. *Schneider* spricht insoweit von einer transnationalen Prozessstandschaft⁷⁷. Der Betroffene ist daher nicht gezwungen, sich vor Rechtswahrnehmung Aufschluss über die Verantwortungsverteilung innerhalb des Fahndungssystems zu verschaffen. Er darf sich zudem die Jurisdiktion auswählen, die ihm aus sprachlichen oder logistischen Gründen den besten Zugang zum Rechtsschutz verspricht.

Materieller Kern der Rechtsschutzregelungen sind das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Art. 8 EMRK i. V. m. Art. 6 Abs. 3 EUV, Art. 16 AEUV

⁷⁶ *Schneider*, NVwZ 2012, 65, 67.

⁷⁷ *Schneider*, NVwZ 2012, 65, 68.

sowie das spezifische Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten in Art. 8 GRC⁷⁸. Der Datenschutz ist für das SIS II in Kapitel XII des SIS-II-Beschlusses geregelt⁷⁹. Deren Vorschriften ersetzen die bisherigen Rechtsgrundlagen in Art. 102–118 SDÜ. Art. 58 SIS-II-Beschluss sieht wie zuvor das SDÜ ein Auskunftsrecht (d.h. Zugang zu den bzgl. einer Person gespeicherten persönlichen Daten) sowie (getragen vom Prinzip der Datenrichtigkeit) ein Recht auf Berichtigung unrichtiger und Löschung unrechtmäßig gespeicherter Daten vor⁸⁰. Art. 64 SIS-II-Beschluss ergänzt ein Recht auf Schadenersatz für Schädigungen beim Betrieb des N.SIS II⁸¹. Die Mitgliedstaaten sind überdies verpflichtet, einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidungen der zuständigen nationalen Behörden über einen Auskunfts-, Löschungs- oder Berichtigungsanspruch vor nationalen Instanzen zu ermöglichen, Art. 59 SIS-II-Beschluss. Datenschutzrechtlich nicht vom SIS-II-Beschluss erfasst ist der Austausch von Zusatzinformationen, für den daher Rahmenbeschluss 2008/977/JI über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁸², auffangend zur Anwendung kommen sollte⁸³.

Die Rechtswahrnehmung wird in diesen Strukturen wesentlich dadurch erleichtert, dass die vollziehenden Mitgliedstaaten verpflichtet sind, durch ihre

78 Vgl. *Esser*, Enzyklopädie des Europarechts, Bd. 9, § 19 Rdn. 16; *Eisele*, Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, § 50 Rdn. 1; *Jarass*, GRC, Art. 8 Rdn. 1, 5, 8; *Bernsdorff*, in: *J. Meyer*, GRC, 4. Aufl. 2014, Art. 8 Rdn. 15 ff., insb. 23a; Art. 6 EMRK dürfte dagegen keine Anwendung auf Streitigkeiten über Eintragungen im SIS finden, da diese materiell eine Rechtshilfehandlung darstellen, die nach Auffassung des EGMR nicht als Strafsache i. S. v. Art. 6 EMRK zu behandeln ist, *Meyer*, in: *Karpenstein/Mayer*, EMRK, 2. Aufl. 2015, Art. 6 Rdn. 31; in Bezug auf die Eintragung eines Einreiseverbots hat der EGMR es abgelehnt, Art. 6 EMRK anzuwenden, weil derartige Untersagungen einen engen sachlichen Bezug zu Einreise- und Visafragen aufweisen, die nicht von Art. 6 erfasst werden; EGMR, 02.02.2010, Beschwerde-Nr. 964/07 – Dalea/Frankreich.

79 Diese Normen sind *leges speciales* gegenüber dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI, vgl. Erwägungsgrund 39 des Rahmenbeschlusses; datenschutzrechtliche Beurteilung bei *Husi-Stämpfli*, in: *Breitenmoser/Gless/Lagodny* (Anm. 8), S. 193 ff.; im Vordergrund stehen dort allerdings verdeckte Zweckerweiterungen, die mit den Zugriffsmöglichkeiten von Europol und der Verknüpfung von Ausschreibungen verbunden sind.

80 Der SIS-II-Leitfaden enthält in Annex 1 (Auskunft) und Annex 2 (Korrektur/Löschung) Muster-schreiben zur Geltendmachung der Rechte.

81 Der ausschreibende Staat ist jedoch zur Erstattung verpflichtet, wenn die Schädigung auf einer sachlich unrichtigen Dateneingabe oder einer unrechtmäßigen Speicherung beruht; vgl. jeweils Abs. 2.

82 Zu dessen Kernelementen *Esser* (Anm. 78), § 19 Rdn. 24–26; *Eisele* (Anm. 78), § 50 Rdn. 10 ff.

83 Erwägungsgrund Nr. 9 Durchführungsbeschluss (EU) 2015/219 der Kommission v. 29. Januar 2013 zur Ersetzung des Anhangs zum Durchführungsbeschluss 2013/115/EU über das SIRENE-Handbuch und andere Durchführungsbestimmungen für das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II).

zuständigen Behörden eine interadministrativ-nachvollziehende Amtsermittlung vorzunehmen, um die Richtigkeit und Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung und Datenpflege auch durch andere (ausschreibende) Staaten kontrollieren zu helfen⁸⁴. Diese Pflicht ist eine notwendige Konsequenz der strukturellen Defizite bei der Datenpflege im SIS⁸⁵. Die ausschreibenden Staaten halten ihre Einträge nicht à jour, sondern sind lediglich gebunden, innerhalb bestimmter zeitlicher Intervalle Nachprüfungen durchzuführen. Es verhält sich mithin nicht so, dass der ausschreibende Staat seine Sachverhaltsermittlung kontinuierlich fortsetzt und fortwährend prüft, ob die Ausschreibung weiterhin rechtmäßig sei. Entfällt ein Ausschreibungsgrund zwischenzeitlich oder treten neue relevante Umstände auf, wird dies mithin nicht zwangsläufig im SIS II abgebildet oder nachvollzogen⁸⁶. Dementsprechend haben die vollziehenden Mitgliedstaaten Hinweisen auf Datenschutzverstöße nachzugehen, denn die Berufung auf eine Ausschreibung bzw. deren unbedingte Vollziehung drohte eine mögliche Rechtsverletzung zu perpetuieren bzw. eine neuerliche Rechtsverletzung zu bewirken⁸⁷. Die Struktur der Datenbank erhöht dabei (über die fest installierten Kommunikationskanäle) die Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung.

Zentraler Bestandteil des Datenschutzes im SIS II ist ferner die Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften durch unabhängige Behörden⁸⁸. Im SIS II ist die Kontrolle der Datenverarbeitung strukturadäquat aufgeteilt. Die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitungsvorgänge im N.SIS wird allgemein von den nationalen Datenschutzbeauftragten (nationale Kontrollinstanz) überwacht und periodisch mindestens alle vier Jahre kontrolliert, Art. 60 Abs. 1, 2 SIS-II-Beschluss. Denkbar ist auch eine ad-hoc-Inspektion, wenn Beschwerden dazu Anlass bieten. Die für das Betriebsmanagement des SIS II zuständige Verwaltungsbehörde gem. Art. 15 SIS-II-Beschluss (Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen/eu-LISA) unterliegt bezüglich ihrer Datenverarbeitung der Kontrolle

84 Schneider, NVwZ 2012, 65, 68.

85 GAin Kokott, Schlussanträge v. 10.03.2005, Rs. C-503/03, Slg. 2006, I-2006, 1097, Rdn. 49 – Kommission/Spanien; zu den Risiken der Verwendung nationaler Kopien Husi-Stämpfli, in: Breitenmoser/Gless/Lagodny (Anm. 8), S. 199f.

86 Die Aufhebung der Verfügung, die der Ausschreibung zugrunde lag, muss eigentlich zur Löschung führen, was aber nicht gewährleistet ist; zum Vorgehen in Deutschland siehe Richtlinien über die internationale Fahndung nach Personen, insbesondere der Fahndung nach Personen im Schengener Informationssystem (SIS) und auf Grund eines Europäischen Haftbefehls, Nr. 10; sowie Nr. 39 Abs. 2 RiVAST.

87 GAin Kokott, Schlussanträge v. 10.03.2005, Rs. C-503/03, Slg. 2006, I-2006, 1097, Rdn. 47 – Kommission/Spanien.

88 Allg. Brihann, in: van der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 16 AEUV Rdn. 76.

durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDPS), Art. 61 SIS-II-Beschluss⁸⁹. Der EDPS prüft ebenfalls in einem 4-Jahres-Rhythmus. Nationale Datenschutzbehörden und EDPS sollen bei ihrer jeweiligen Kontrolltätigkeit aber zusammenarbeiten und gemeinsam die Kohärenz und Effektivität des Datenschutzes fördern, Art. 62 Abs. 1, 2 SIS-II-Beschluss⁹⁰. Dennoch ist eine Partikularisierung des Schutzes entlang der mitgliedstaatlichen Rechtssysteme zu verzeichnen.

b) Auskunftsrecht

Art. 58 Abs. 1 SIS-II-Beschluss gibt jedermann das Recht, Auskünfte über die Speicherung von Daten zu seiner Person im N.SIS II zu verlangen. Dieses Auskunftsrecht ist auf nationaler Ebene auszugestalten und richtet sich an die nationale Zentralstelle oder die nationale Datenschutzstelle⁹¹. Beim BKA als SIRENE kann erfragt werden, ob eine Ausschreibung vorliegt und welchen Inhalt sie hat. Es handelt sich um ein direktes Auskunftsrecht⁹². In anderen Staaten ist entweder ebenfalls das nationale SIRENE-Büro direkt oder die nationale Datenschutzbehörde (indirektes Auskunftsrecht) zuständig⁹³. Die zuständigen Stellen sind grds. verpflichtet, Anfragen von Personen oder ihren Rechtsvertretern bezüglich sie betreffender Verarbeitung personenbezogener Daten zu beantworten. Eine Auskunft wird freilich im Einklang mit Art. 58 Abs. 4 SIS-II-Beschluss dann nicht erteilt, wenn dies zur Durchführung einer Ausschreibung oder zum Schutz (der Rechte und Freiheiten) Dritter unerlässlich ist⁹⁴. Sind der angerufene Staat und der ausschreibende Staat nicht identisch, muss letzterer vor einer etwaigen Auskunft konsultiert werden, Art. 58 Abs. 3 SIS-II-Beschluss. Spätestens 60 Tage nach Stellung eines Antrags ist der Betroffene über die Entscheidung zu informieren, Art. 58 Abs. 6 SIS-II-Beschluss.

89 Brühmann, in: *van der Groeben/Schwarze/Hatje* (Anm. 88), Art. 16 AEUV Rdn. 91.

90 Zur Kontrolle des SIS I durch die GKI als Vorläufer sowie die Vornahme gemeinsamer Kontrollen siehe *Gloor Scheidegger*, in: *Breitenmoser/Gless/Lagodny* (Hrsg.), *Rechtsschutz bei Schengen und Dublin*, 2013, S. 119, 131 ff.

91 *Gloor Scheidegger*, in: *Breitenmoser/Gless/Lagodny* (Anm. 8), S. 119, 123 f.

92 Wird das Auskunftsbegehren an die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit gerichtet, leitet diese das Gesuch an das BKA weiter.

93 Im Überblick Leitfaden der Koordinierungsgruppe für die Aufsicht über das SIS II, SIS II Supervision Coordination Group – A Guide for exercising the right of access – 07 April 2014.

94 Dies gilt insb. für Ausschreibungen zur verdeckten oder gezielten Kontrolle gem. Art. 36, 37 Beschluss Nr. 2007/533/JI.

c) Berichtigung und Löschung von Daten

Die betroffene Person kann ferner die Berichtigung oder Löschung unrichtiger Daten verlangen, Art. 58 Abs. 5 SIS-II-Beschluss. Die Eingabe darf wiederum in jedem Mitgliedstaat erfolgen. Eine Berichtigung oder Löschung kann hingegen nur nach ordnungsgemäßer Prüfung durch die ausschreibende Vertragspartei erfolgen, Art. 49 Abs. 2 SIS-II-Beschluss. Der angerufene Staat setzt diese über den Antrag sowie ggf. das Vorliegen von Anhaltspunkten für eine Unrechtmäßigkeit der Speicherung in Kenntnis, Art. 49 Abs. 3 SIS-II-Beschluss⁹⁵. Der ausschreibende Staat ist dann zur Prüfung und ggf. unverzüglichen Korrektur verpflichtet. Können Uneinigkeiten über die Bewertung nicht beseitigt werden, kann der Fall dem EDPS vorgelegt werden, der gemeinsam mit den nationalen Kontrollinstanzen vermitteln soll. Dem Antragssteller sind die Entscheidung und etwaige Abhilfemaßnahmen spätestens drei Monate nach Einreichung seines Gesuchs mitzuteilen, Art. 58 Abs. 6 SIS-II-Beschluss.

Ein praktisch häufig auftretendes Problem scheint im Missbrauch verlorener oder gestohlener Identitätsdokumente zur Tatbegehung oder unerlaubten Einreise zu liegen⁹⁶. Sieht ein angerufener Staat Anhaltspunkte für einen Identitätsmissbrauch, teilt er diese dem ausschreibenden Mitgliedstaat mit, Art. 49 Abs. 5 SIS-II-Beschluss. Nach Art. 51 könnte der ausschreibende Staat dann die Anmerkung „misused identity“ eintragen und – vorbehaltlich der Zustimmung des Betroffenen – ergänzende Angaben eingeben (z. B. Lichtbilder, Fingerabdrücke), um negativen Auswirkungen einer falschen Identifizierung vorzubeugen⁹⁷.

Die ausschreibenden Staaten sind zudem allgemein verpflichtet, die Richtigkeit oder Erforderlichkeit eines Eintrags periodisch zu prüfen. Art. 44 Abs. 2 SIS-II-Beschluss sieht eine Frist von drei Jahren nach Eingabe einer Fahndungsausschreibung vor. Mit Ablauf dieser Frist wird der Eintrag automatisch gelöscht, wenn nicht zuvor eine Verlängerungsmitteilung an C-SIS II erfolgt ist. Als Herausforderung erweist sich dabei in der Praxis allerdings, dass Beurteilungen und Gepflogenheiten, wann eine Ausschreibung ihren Zweck erfüllt hat bzw. nicht mehr erforderlich ist, zwischen den Mitgliedstaaten spürbar divergieren.

⁹⁵ Zum Vorgehen siehe 2.8.2. u. 2.8.3. SIRENE-Handbuch.

⁹⁶ Vgl. 2.11.1. SIRENE-Handbuch.

⁹⁷ Abs. 2 sieht bei Identitätsmissbrauch eine erhöhte Zweckbindung vor.

d) Rechtsbehelf

Art. 59 SIS-II-Beschluss verpflichtet die Mitgliedstaaten, einen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung der zuständigen nationalen Behörden über einen Auskunfts-, Löschungs- oder Berichtigungsanspruch vor dem Gericht oder der Behörde zu eröffnen, das resp. die nach dem Recht des jeweiligen Mitgliedstaats zuständig ist. Diesen Rechtsbehelf kann die betroffene Person in jedem Mitgliedstaat geltend machen⁹⁸. Gegen Bescheide des BKA (Verwaltungsakt!) muss zunächst Widerspruch eingelegt und dann gegen einen abschlägigen Widerspruchsbescheid je nach Klagegegenstand Anfechtungsklage oder Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht Wiesbaden erhoben werden. Richtet sich das Begehren auf eine Auskunft, ist die allgemeine Leistungsklage statthaft. Will der Betroffene die Löschung eines Datums erreichen, muss er eine Verpflichtungsklage einlegen⁹⁹. Verzögert die Behörde den Erlass des (Widerspruchs-)Bescheids, wäre die Untätigkeitsklage gem. § 75 VwGO statthaft. Kristallisiert sich im Rechtsschutzverfahren heraus, dass der Verfahrensausgang entscheidend von der Auslegung des Inhalts und Umfangs der Rechte und Pflichten im SIS-II-Beschluss abhängt, kann das VG Wiesbaden Anlass zur Vorlage beim EuGH haben (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Daneben erscheint es möglich, zumindest deutsche Stellen, die eine Ausschreibung veranlasst haben, im Wege der allgemeinen Leistungsklage bzw. der einstweiligen Anordnung auf Veranlassung der vorläufigen Löschung von Daten beim BKA in Anspruch zu nehmen¹⁰⁰. Dies setzt voraus, dass der Antragsteller einen Anspruch auf Löschung seiner Ausschreibung glaubhaft machen kann, was insb. dann der Fall sein dürfte, wenn trotz Fortfall des Ausschreibungsanlasses keine Löschung veranlasst wurde.

Korrespondierend mit der Idee der transnationalen Prozessstandschaft sind die übrigen Mitgliedstaaten gem. Art. 59 SIS-II-Beschluss verpflichtet, unanfechtbare Entscheidungen zu akzeptieren und zu vollziehen¹⁰¹. Damit ist zugleich dem Umstand Rechnung getragen, dass regelmäßig mehrere Mitgliedstaaten an der Verarbeitung beteiligt sind und zudem ein gewisses Interesse daran besteht, sich

98 Breitenmoser/Weyeneth, in: van der Groeben/Schwarze/Hatje (Anm. 88), Art. 67 AEUV Rdn. 75.

99 VG Wiesbaden, 03.07.2013, 6 K 396/13.WI: Entscheidung über Löschung ist ein Verwaltungsakt, den das BKA als zuständige nationale Stelle zu erlassen hat. Gegen diese Entscheidung ist als Prozessvoraussetzung Widerspruch zu erheben; anders Kugelmann (Anm. 47), § 11 Rdn. 8, für Ausschreibungen in Inpol: Leistungsklage auf Änderung, Berichtigung oder Löschung seiner Daten.

100 Vgl. VG München, Beschluss vom 05.03.2012, M 10 E 12.561 zu Art. 110 SDÜ.

101 Vgl. VG Wiesbaden, Beschluss vom 09.08.2013, 6 L 778/13.WI.

an seinem Aufenthaltsort bzw. dort gegen diese zu wehren, wo man von einer Ausschreibung effektiv betroffen sein kann¹⁰². Trotz Bindungswirkung einer solchen Gerichtsentscheidung (z.B. im vollziehenden Staat) für den ausschreibenden Staat ist diese Bindung – und mit ihr die Verhinderung einer fortgesetzten systemweiten Verbreitung der Information – nicht direkt durchsetzbar. Art. 59 SIS-II-Beschluss ändert nichts daran, dass nur die ausschreibende Stelle eine Änderung oder Löschung verfügen kann. Berichtigung oder Löschung können daher nur im ausschreibenden Staat unmittelbar durchgesetzt werden. Nicht ausschreibende Vertragsparteien können eine Datenveränderung oder -löschung dagegen nicht vornehmen. Auch eine Sperrung der Information zur vorläufigen Vollziehung der Entscheidung ist im SIS II (sowohl technisch als auch rechtlich) weder für N.SIS II noch C.SIS vorgesehen. Als rechtliches Minus wäre allenfalls eine Kennzeichnung denkbar, wonach die Ausschreibung im Hoheitsgebiet dieses Staates nicht vollzogen werden wird. Allerdings ist gegenwärtig auch keine systemweite Flag-Setzung durch einen betroffenen Einzelstaat möglich. Eine Kennzeichnung müsste für jeden einzelnen Staat beim ausschreibenden Staat beantragt werden¹⁰³. In der Praxis händigt das BKA dem Betroffenen in solchen Fällen eine Bescheinigung aus, wonach in Deutschland keine Maßnahmen in Bezug auf bestimmte Ausschreibungen durchgeführt werden sollen. Ihre Nutzbarkeit ist freilich auf Deutschland beschränkt.

e) Umfang des Rechtsbehelfs

Der Rechtsbehelf ist lediglich auf die Durchsetzung der Rechte aus Art. 58 SIS-II-Beschluss gerichtet. Innerhalb der Gerichtsbarkeit der Verwaltungsgerichte liegt es auch, über Schadenersatz bei Rechtsverletzungen zu befinden (Art. 59, 64 SIS-II-Beschluss). Dabei können auch Gerichte nicht-ausschreibender Staaten über die Bemessung mit Bindungswirkung für den letztlich verantwortlichen ausschreibenden Staat entscheiden¹⁰⁴. Statthafter Klagegegenstand sind damit neben der Erteilung einer Auskunft bzw. der Zulässigkeit ihrer Verweigerung primär Löschungs- oder Korrekturbegehren. Mit ihnen kann die Richtigkeit und Aktualität der Ausschreibung erzwungen werden, beispielsweise durch Löschung bei Wegfall des Ausschreibungsgrundes oder durch Korrektur eines falschen Na-

102 *Schneider*, NVwZ 2012, 65, 67, bezeichnet dies als transnationale Prozessstandschaft.

103 Zu den Voraussetzungen siehe oben III.6.a)aa); zum Verfahren vgl. 2.6. SIRENE-Handbuch.

104 Vgl. VG Wiesbaden, Beschluss vom 09.08.2013, 6 L 778/13.WI.

mens, einer falschen Schreibweise, einer falschen Staatsangehörigkeit, falscher Angaben zu Aufenthaltsort und Wohnsitz¹⁰⁵. Die Löschung einer Eingabe kann auch in Fällen von Identitätsverwechslung oder -diebstahl geboten sein¹⁰⁶. Des Weiteren kann (nicht erst nach Ablauf der in den Rechtsakten festgelegten Kontrollintervalle) gerügt werden, dass die Aufrechterhaltung einer Ausschreibung durch die zuständige nationale Behörde nicht mehr erforderlich ist¹⁰⁷. Grundsätzlich müsste auch eine Verletzung der Pflicht zur interadministrativ-nachvollziehenden Amtsermittlung gerügt werden können, sofern sich diese auf die Richtigkeit und Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung auswirken konnte. Denkbar wäre auch, unvereinbare Mehrfachausschreibungen zu rügen¹⁰⁸.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, ob die Verknüpfung mehrerer Ausschreibungen über diesen Rechtsbehelf geltend gemacht werden könnte. Hierbei scheint es sich aber, soweit die einzelnen Ausschreibungen beanstandungsfrei sind, nicht um ein Problem der Datenrichtigkeit, sondern eine Frage der Verhältnismäßigkeit der Fahndung zu handeln, die im ausschreibenden Staat (der allein die Verknüpfung vornehmen kann) mit dem allgemein gegen Fahndungsakte statthaften Rechtsbehelf vorzubringen ist.

Da der Berichtigungs- und Löschungsanspruch allein auf die Datenrichtigkeit abzielt, können insbesondere die materielle Unrichtigkeit einer Ausschreibung und die Zulässigkeit einer Festnahme nicht mit den genannten Rechtsbehelfen gerügt werden. Das Fehlen eines Tatverdachts oder das Vorliegen von Rechtfertigungsgründen können vom Verwaltungsgericht grundsätzlich nicht geprüft werden. Inhaltliche und tatbestandliche Mängel eines Haftbefehls müssen dort geltend gemacht werden, wo er ausgestellt worden ist¹⁰⁹. Eine Ausnahme bildet der Alibi-Beweis, der jedoch wiederum nur innerhalb des (ggf. nachfolgenden) Rechtshilfeverfahrens nach dem IRG vorgebracht werden kann. Auch die Rechtmäßigkeit (insb. Verhältnismäßigkeit) einer Fahndung (v. a. die

105 VG Wiesbaden, Beschluss vom 19.07.2013, 6 K 993/12.WI: Ausschreibung zum Zwecke der Festnahme zur Strafvollstreckung durch die Niederlande; dort geführt mit „unbekanntem Aufenthalt“, obwohl Wohnsitz zwischenzeitlich bekannt geworden war.

106 Gloor Scheidegger, in: *Breitenmoser/Gless/Lagodny* (Anm. 8), S. 119, 133. Auch die Eingabe ergänzender Angaben ohne Zustimmung des Betroffenen wäre anfechtbar.

107 Dazu VG Wiesbaden vom 19.07.2013, 6 K 993/12.WI.

108 Dazu 2.2.1.–2.2.3. SIRENE-Handbuch.

109 VG Wiesbaden, 03.07.2013, 6 K 396/13.WI; VG Wiesbaden, 03.07.2013 – 6 L 329/13.WI. Praktisch wichtig für deutsche Fahndungen sind hier die Haftbeschwerde gem. 304 Abs. 1 StPO bzw. § 310 Abs. 1 StPO und das Recht auf Haftprüfung gegenüber einem nationalen Haftbefehl, *Dannecker/Müller*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann*, Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, 3. Aufl. 2014, § 39 Rdn. 170.

Berechtigung der Nutzung des EuHB als Fahndungsinstrument) sowie einer Ausschreibung im SIS II sind grundsätzlich nur vor nationalen Gerichten des Fahndungsstaates überprüfbar. In Bezug auf einen ausländischen EuHB gilt insoweit das Trennungsprinzip¹¹⁰. Taugliche Rechtsbehelfe wären im Falle einer von Deutschland betriebenen Fahndung die Beschwerde nach § 98 StPO analog oder § 304 StPO gegen Fahndungsmaßnahmen gem. § 131 StPO¹¹¹, zu denen auch der Europäische Haftbefehl zählt¹¹². Der Erlass eines Europäischen Haftbefehls ist dagegen nicht gem. §§ 23 ff. EGGVG justiziabel¹¹³.

Die Überprüfung eines EuHB im ersuchten bzw. vollstreckenden Staat reduziert sich demgegenüber auf das im Rahmen des RbEuHB (bzw. bei Nicht-EU-Staaten des jeweils zwischen den beteiligten Staaten anwendbaren Auslieferungsrechts) und der nationalen Umsetzungsgesetzgebung festgelegte Prüfungsprogramm. Die Auslieferungsvoraussetzungen sind damit vor den Gerichten des Vollstreckungsstaates von vornherein nur in sehr begrenztem Umfang justiziabel. Die danach gültigen Zulässigkeitsvoraussetzungen und materiellen Versagungsgründe (insb. gegenüber einem EuHB¹¹⁴) fallen zudem in die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit, nicht des VG. Konkret prüft das örtlich zuständige OLG im sog. Zulässigkeitsverfahren Zulässigkeitsvoraussetzungen, Auslieferungshindernisse und die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung über die Geltendmachung von Bewilligungshindernissen¹¹⁵. Aus diesem Grund vermag ein zur Durchsetzung der Datenschutzrechte angerufenes Verwaltungsgericht auch nicht festzustellen, dass eine bestimmte Ausschreibung gegen Art. 8 RbEuHb (Inhalt und Form des europäischen Haftbefehls) verstößt¹¹⁶. Diese Entscheidung bleibt den Oberlandesgerichten vorbehalten¹¹⁷. Ausnahmsweise sollen verwal-

110 Meyer, in: *van der Groeben/Schwarze/Hatje* (Anm. 88), Art. 82 AEUV Rdn. 13; *ders.*, Enzyklopädie des Europarechts, Bd. 3, § 38 Rdn. 47 ff.

111 *Schultheis*, in: *Karlsruher Kommentar StPO*, 7. Aufl. 2013, § 131 Rdn. 20 f.; *Dannecker/Müller*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Anm. 109), § 39 Rdn. 170.

112 *Schultheis*, in: *KK StPO* (Anm. 111), § 131 Rdn. 9 mit Verweis auf die nicht abschließende Aufzählung in RiStBV Nr. 40.

113 OLG Celle NSTz 2010, 534; *Dannecker/Müller*, in: *Rengeling/Middeke/Gellermann* (Anm. 109), § 39 Rdn. 169.

114 Zu Verfahren und Versagungsgründen Meyer, in: *Ambos/König/Rackow* (Anm. 60), Vor §§ 78 ff. IRG Rdn. 761; § 79 IRG Rdn. 802 ff.; *Heger/Wolter*, in: *Ambos/König/Rackow* (Anm. 60), Art. 3 RbEuHb Rdn. 658 ff., Art. 4 RbEuHb Rdn. 664 ff.

115 Zur Überprüfung der Ingewahrsamnahme eines Ausgeschriebenen durch die Bundespolizei gem. § 23 EGGVG siehe OLG München BeckRS 2012, 24681.

116 VG Wiesbaden, 03.07.2013 – 6 L 329/13.WI.

117 Die Sonderzuweisung des § 13 IRG ist insoweit abschließend, vgl. BVerwGE 137, 52. Wenn also der Betroffene nachträglich die Verletzung einer noch nicht beschiedenen subjektiven Rechtsposition rügt, kommt stets nur eine Überprüfung durch das OLG, nicht durch das VG, in Betracht.

tungsgerichtlich durchsetzbare Löschungs- bzw. Kennzeichnungsansprüche lediglich dann entstehen können, wenn der Strafvorwurf im Haftbefehl in sich unhaltbar ist oder eine evidente Fehlerhaftigkeit vorliegt und dies zudem von der ordentlichen Gerichtsbarkeit festgestellt worden ist¹¹⁸. Durch den Bezug zur ordentlichen Gerichtsbarkeit bleibt aber auch in diesem Fall die vorherige Durchführung eines Rechtsschutzverfahrens im Auslieferungsverfahren erforderlich. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren hätte somit eher die Funktion der Vollziehung dieser vorgängigen Entscheidung.

Außerhalb des Schutzbereichs des Rechtsmittels liegt auch die unzulässige Weiterverwendung der ausgetauschten Daten entgegen der strikten Zweckbindung, die den SIS-II-Daten eigen ist. Der Rechtsschutz müsste sich wohl nach nationalem Datenschutzrecht (hier §§ 19, 20, 21 BDSG: Anrufung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) richten. Nicht justiziabel ist ferner die Wahl des Kommunikationskanals für die Fahndung. Es besteht kein subjektives Recht auf den Vorrang von SIS-II-Ausschreibungen. Es zeigt sich allenfalls ein Rechtsreflex, weil die Schutzrechte im Vergleich mit INTERPOL-Fahndungen deutlich höher ausfallen.

Im Gesamtkontext des Rechtsschutzes im Auslieferungsrecht ist der Teilausschnitt dieser Rechtsbehelfe mithin sehr spezifisch und eng. Es geht allein um den Schutz der personenbezogenen Rechte im Kontext der Datenverarbeitungsprozesse des SIS II. Kritisch anzumerken bleibt, dass sich mit dem SIS II die Schutzbedürftigkeit der von einer Ausschreibung Betroffenen nochmals erhöht¹¹⁹. Mit dem SIS II können noch mehr und qualitativ sensiblere (biometrische) Daten gespeichert und miteinander vielfach verknüpft werden. Während einzelne Ausschreibungen und Verknüpfungen in dem jeweils verantwortlichen Staat angegriffen werden können, ist nicht klar, wer in der Gesamtschau die Konformität der kumulativen Eingriffswirkung mit der GRC verbürgt. Dieses Problem wird durch die Zugriffsmöglichkeit von Europol und Eurojust auf diese Daten noch erhöht, Art. 41, 42 SIS-II-Beschluss¹²⁰. Ob die zentrale Verantwortung beim EDPS liegt, wird aus den SIS-II-Rechtsakten nicht klar. Eine direkte Anfechtung beim

Dies gilt auch bei Nicht-EU-Staaten in Fällen von SIS-II-Fahndungen oder INTERPOL-Fahndungen, vgl. im Ansatz scheinbar auch BVerfG, Beschl. v. 09.06.2015 – 2 BvR 965/15, Rdn. 24 ff.

118 VG Wiesbaden, 03.07.2013 – 6 L 329/13.WI.

119 So auch Gloor Scheidegger, in: Breitenmoser/Gless/Lagodny (Anm. 8), S. 119, 137; Eisele (Anm. 78), § 50 Rdn. 4.

120 Kritisch hierzu Boehm, in: Gutwirth/Leenes/de Hert (Hrsg.), European Data Protection: In Good Health?, 2012, S. 162 ff.; siehe auch Husi-Stämpfli, in: Breitenmoser/Gless/Lagodny (Anm. 8), S. 194 ff., 198 ff.

EuG scheidet wohl deshalb aus, weil das SIS II in seiner Gesamtstruktur weder Einrichtung noch Organ der Union ist¹²¹.

2. INTERPOL

a) Allgemeine Rechtsschutzstrukturen und Eingriffsgehalt von *notices*

Auch der Rechtsschutz bei Fahndungen über INTERPOL ist den Grundstrukturen des Fahndungssystems entsprechend aufgefächert. Die ausschreibenden Staaten tragen die Verantwortung für die Rechtmäßigkeit einer Fahndung und des zugrunde liegenden Haftbefehls einschließlich der Richtigkeit der eingegebenen Daten. Es gilt daher bezüglich der Rechtsbehelfe grundsätzlich das zuvor zum SIS II Gesagte. Im adressierten Staat richten sich die Rechtsbehelfe nach dem nationalen Auslieferungsrecht und können daher ebenfalls je nach Ausgestaltung der rechtshilferechtlichen Beziehungen zwischen den involvierten Staaten und der (rechtlichen) Behandlung von *red notices* in deren Rahmen sehr verschieden sein. Der Umgang mit Fahndungs- und Festnahmeersuchen via INTERPOL ist in der Praxis wohl zumindest in Europa stark von der politischen und menschenrechtlichen Einschätzung des ausschreibenden Staates abhängig. Viele Staaten dürften Länderlisten unterhalten oder über interne Risikobewertungsprozeduren verfügen, um Missbrauchsgefahren zu begegnen und insb. auch die Einhaltung von (menschenrechtlichen) Auslieferungshindernissen zu gewährleisten. Auch bei INTERPOL wirkt die Ablehnung einer Auslieferung durch einen Staat aber nicht erga omnes. Anders als im SIS II ist aber der Eintrag eines Addendums

121 Esser, StRR 2010, 133, 135, hält das SIS II infolge der Aufgabe des Säulenmodells dagegen für eine Einrichtung der Union, sodass gegen Maßnahmen, die durch diese Einrichtung getroffen werden, somit die Nichtigkeitsklage vor dem EuG gem. Art. 263 Abs. 1 Satz 2 AEUV statthaft wäre. Mit dieser holistischen Betrachtung wäre freilich auf den ersten Blick jeder Datenverarbeitungsakt bei personenbezogenen Daten wegen seiner unmittelbaren Grundrechtsrelevanz direkt vor dem Europäischen Gericht anfechtbar; dies kann kaum gewollt sein. Lediglich die zentrale Einheit des SIS II könnte als supranationale Einrichtung verortet werden. Jedoch sollen zu den „Einrichtungen oder sonstigen Stellen“ („bodies, offices or agencies“; „organes ou organismes“) nur solche zählen, die über ein *Mindestmaß an Handlungsautonomie* im konkret betroffenen Sachbereich verfügen, Dörr, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, 49. Lfg. 2012, Art. 263 AEUV Rdn. 24. Ob die SIS-II-Zentraleinheit über eine hinreichende Autonomie verfügt, darf bereits bezweifelt werden. Im Übrigen dürfte es bezüglich der spezifischen Tätigkeiten der Zentraleinheit an der notwendigen unmittelbaren Betroffenheit von Grundrechten fehlen; nur vorbereitende Maßnahmen können nicht angefochten werden, Dörr (ibid.), Art. 263 AEUV Rdn. 25. Als Zwischenmaßnahmen mit partiell abschließender Regelungswirkung können diese Tätigkeiten nicht angesehen werden.

möglich, das festhält, wenn ein Staat die Auslieferung bezüglich einer konkreten *red notice* verweigert hat.

Erhebliche Unterschiede gegenüber dem Schengen-System bestehen bei der Kontrolle der Datenverarbeitung innerhalb von INTERPOL. Gemeinhin wird davon ausgegangen, dass Fahndungsmeldungen nicht unmittelbar in Grundrechte eingreifen, da von INTERPOL keine Hoheitsgewalt ausgeübt, sondern nur eine Plattform für die Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird¹²². In der Tat erfolgen freiheitsbeschränkende Eingriffe nicht durch INTERPOL selbst¹²³. Nicht bestreiten lässt sich jedoch, dass die Zirkulation der *notices* Freiheitsbeeinträchtigungen mittelbar Vorschub leistet¹²⁴. Sich zuletzt häufende Medienberichte über die missbräuchliche Nutzung von *red notices* veranschaulichen auf teilweise dramatische Weise, welche schwerwiegenden freiheitsrechtlichen Konsequenzen Fahndungsausschreibungen haben können¹²⁵. INTERPOL setzt ausgeschriebene Personen angesichts der (praktischen Wirkungsweise von) *red notices* mithin einer Gefährdung durch andere aus. Dies hat umso mehr zu gelten, als in der Veröffentlichung einer *red notice* ein Akt der Autorisierung seitens INTERPOL liegt¹²⁶. Diese internationale „Verpackung“ verleiht dem nationalen Fahndungsersuchen erhöhte Autorität¹²⁷. Die zentrale Frage, die sich damit stellt, ist, ob INTERPOL eingedenk dieser Wirkungen und seiner fördernden Funktion Prozeduren vorsehen muss, um eine Zirkulation unbegründeter oder sonst rechtsverletzender Fahndungsbegehren zu verhindern¹²⁸. Das Outsourcing der Verantwortung an die angeschlossenen Nutzerstaaten wäre keine befriedigende Lösung, weil die *notices* als eigene Akte der internationalen Einrichtung INTERPOL zu qualifizieren sind, auch wenn sie im Auftrag der nationalen Kontaktbüros erstellt werden. Es handelt sich nicht um

122 Zum Eingriffsgehalt von INTERPOL-Fahndungen, *Cheah*, Intl Org Law Rev 7 (2010), S. 375, 382 ff.; *Savino* (Anm. 16), S. 263, 285 ff.

123 Die ggf. verantwortlichen Empfängerstaaten bleiben zur Prüfung der Voraussetzungen einer vorläufigen Festnahme nach ihren nationalen Rechtsvorschriften verpflichtet.

124 Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Söring-Doktrin des EGMR, bei welcher ein Grundrechtsträger durch einen Vertragsstaat der EMRK unmittelbar einem Grundrechtseingriff in einem anderen Staat ausgesetzt wird.

125 Siehe *Kampf*, Der viel zu lange Arm des Gesetzes, Süddeutsche Zeitung Magazin, Heft 3/2015; siehe auch den Fall des deutschen Schulleiters Guido Göser, der von der guatemaltekischen Justiz gesucht wird, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/guido-goeser-leiter-der-deutschen-schule-flieht-aus-guatemala-a-1033885.html>.

126 *Savino* (Anm. 16), S. 263, 287; vom „Deckmantel der Rechtmäßigkeit“ sprechen *Rosenthal/Schramm*, StraFo 2015, 450, 453.

127 *Savino* (Anm. 16), S. 263, 290, 292, 295.

128 Dazu *Savino* (Anm. 16), S. 263, 301 ff.

durchgeleitete nationale Meldungen, sondern um echtes internationales Verwaltungshandeln¹²⁹.

Zur potenziell physisch-freiheitseinschränkenden Dimension kommt hinzu, dass mit der Einrichtung der Kommunikationskanäle, Datenbanken und damit verbundener Datenverarbeitungsprozesse Eingriffe in das Recht auf Privatleben und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden sind¹³⁰.

b) Anwendbarer Rechtsrahmen und geschützte Rechte

Was Auskunfts-, Berichtigungs- oder Löschungsbegehren bzgl. gespeicherter personenbezogener Daten anbelangt, stellen sich die gleichen Probleme wie beim SIS II. Anders als das SIS II ist INTERPOL jedoch weder institutionell noch normativ in einen größeren Rechtsrahmen eingebunden. EMRK, GRCh, UNO-Pakt II oder nationale Verfassungsrechte sind – abgesehen von einzelnen Gewährleistungen mit ius-cogens-Charakter – nicht anwendbar. Es gibt auch keine übergeordneten Legislativorgane, die sekundärrechtlich passende Rechtskataloge schaffen könnten. Der rechtliche Rahmen für INTERPOLs Tätigkeiten ist vielmehr ein Produkt der Selbstbindung, die sukzessive von Mitgliedern und Organen geschaffen wurde.

aa) Organisationsinterne Regelungen

An erster Stelle zu nennen sind Art. 2 und Art. 3 INTERPOL-Satzung und die damit verbundene Selbstverpflichtung auf Einhaltung der internationalen Menschenrechte sowie auf Neutralität bei politischen Straftaten. Um die Beachtung der internationalen Menschenrechte sicherzustellen und eine missbräuchliche Nutzung der Fahndungsplattform für politische Zwecke zu verhindern¹³¹, hat INTERPOL zusätzlich konkrete Nutzungsbedingungen aufgestellt, die in den Rules on the Processing of Data (RPD)¹³², den Rules on the Control of Information and

129 Schönendorf-Haubold, German Law Journal 9 (2008), S. 1719, 1736; aber nicht um einen Verwaltungsakt, weil einer *notice* die rechtliche Regelungswirkung im Einzelfall gegenüber der verfolgten Person abgeht, S. 1740f.; zur analytischen Behandlung und dogmatischen Kategorisierung internationalen Verwaltungshandeln auch v. Bogdandy/Dann/Goldmann, German Law Journal 9 (2008), S. 1375.

130 Schönendorf-Haubold, German Law Journal 9 (2008), S. 1719, 1741.

131 Art. 2 RPD.

132 III/IRPD/GA/2011(2014). Dieses mit Resolution AG-2011-RES-07 am 30.06.2012 durch die Generalversammlung genehmigte Regelwerk ersetzt die „Rules on the Processing of Information

Access to INTERPOL's files (RCI) und den Operating Rules of the Commission (OR) festgehalten sind. In den Rules on the Processing of Data legt die General Assembly die allgemeinen datenschutz- und menschenrechtlichen Grundsätze und Verantwortlichkeiten innerhalb von INTERPOL fest¹³³. In Art. 18 gewähren die RPD sogar ein individuelles Recht auf Zugang zu den die eigene Person betreffenden Daten. Es eröffnet den Betroffenen ein indirektes Zugangsrecht. Das Letztentscheidungsrecht über die Gewährung von Zugang zu den gespeicherten Daten verbleibt bei der eingebenden Stelle. Ein Recht auf Berichtigung und Löschung wird nicht explizit eingeräumt. In den RCI werden die Grundlagen für eine unabhängige Kontrolle der Datenverarbeitungsvorgänge durch die Commission for the Control of INTERPOL's Files (CCF) geschaffen und die allgemeinen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung des Zugangsrechts niedergelegt. Art. 5(d) RCI ermächtigt die CCF, sich eigene Verfahrensregeln (Operating Rules) für die Ausübung ihrer in den RCI zugewiesenen Kontrollfunktionen und insb. die Geltendmachung des Zugangsrechts zu geben (Art. 2 OR). Die internen Datenverarbeitungsvorgänge unterliegen damit primär dem Recht der Organisation.

bb) Externe völkerrechtliche Bindungen

Eine weitgehend unbeantwortete Frage ist, ob und inwieweit sich über die normative Selbstbindung¹³⁴ hinaus eine weitere direkte Bindung aus dem Völkerrecht ergeben könnte. Von der Antwort hängt u. a. ab, ob und durch wen ggf. eine über das INTERPOL-interne Kontrollsystem hinausgehende Rechtskontrolle erfolgen darf. INTERPOL erklärt auf seiner Website kurz und bündig, aber ohne weitere Spezifizierung, dass es sich völkergewohnheitsrechtlich an die Standards der

for the Purposes of International Police Cooperation" und die „Implementing Rules for the Rules on the Processing of Information for the Purposes of International Police Cooperation".

133 Insb. die Bindung der Datenverarbeitung an Art. 2 und 3 INTERPOL-Satzung, Art. 5(2) RPD; Zweckbindung, Art. 10 RPD; Beachtung des nationalen Rechts und Respekt für die Menschenrechte, Art. 11 RPD, wofür die Verantwortung bei den einspeisenden nationalen Kontaktbüros liegt; Gewährleistung der Datenqualität, Art. 12 RPD. Art. 17 (2)–(4) weisen den nationalen Stellen besondere Aufgaben zu, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen; insb. in Bezug auf *notices* nochmals in Art. 76 (2) (a)–(d). Bei Erledigung oder Regelwidrigkeit muss sich ein nationales Kontaktbüro unverzüglich um Löschung durch das Generalsekretariat bemühen, Art. 81 (2) RPD.

134 Die Rules erlangten damit wohl die Qualität von soft law. *Schöndorf-Haubold*, German Law Journal 9 (2008), S. 1719, 1735, folgert die erhöhte Normativität der selbstgesetzten Regeln aus dem vertikalen Aufbau und der externen Kontrolle. Geschwächt wird sie freilich durch die fehlende Bindung.

allgemeinen Erklärung der Menschenrechte gebunden sieht; an dieser Stelle ist gleich mehrfach zur Vorsicht zu mahnen. Erstens ist keinesfalls ausgemacht, dass die AEMR in toto den Status von Völkergewohnheitsrecht genießt. Zweitens stellt sich die Frage nach der Völkerrechtssubjektivität von INTERPOL¹³⁵. Und drittens müsste bezweifelt werden, dass es für die spezifischen Funktionen von INTERPOL wirklich zu Völkergewohnheitsrecht geronnene Normen gibt. Es ist schon ein schwieriges Unterfangen, allgemein anerkannte internationale Standards für das Auslieferungsrecht zu identifizieren¹³⁶. Die Ermittlung konkreter Standards für die spezifischen Funktionen von INTERPOL im Rahmen internationaler Fahndungen dürfte sich als illusorisch oder als schwer begründbare Rechtsbehauptung erweisen. Belanglos ist der Klärungsbedarf nicht, denn im Kern geht es um die Frage einer externen Bindung und die damit verbundene Notwendigkeit einer externen Kontrollmöglichkeit außerhalb des Selbstbindungssystems. Es wäre der Türöffner für eine gerichtliche Geltendmachung von Rechtsverletzungen vor nationalen oder internationalen Gerichten¹³⁷.

Ungeachtet ob der Nachweis einer solchen Bindung gelingt, hat INTERPOL jedenfalls das zentrale Recht auf Schutz personenbezogener Daten anerkannt¹³⁸ und damit *prima vista* auch den Anforderungen der EMRK Genüge getan. Ob das auch für die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes gilt, muss dagegen mit einem Fragezeichen versehen werden; insb. fehlt den Entscheidungen der CCF die Verbindlichkeit¹³⁹. Auch hier ist aber bereits fraglich, ob eine solche völkerge-

135 Zur Frage der Deliktsfähigkeit und Haftbarkeit internationaler Organisationen, *Klein/Schmahl*, in: *Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Aufl. 2010, 4. Abschn. Rdn. 101 ff.; sowie spezifisch zur Bindung an die Menschenrechte, *Janik*, *Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards*, 2012, S. 309 ff., 424 ff.

136 „The obligation to extradite or prosecute (aut dedere aut judicare)“, Final Report of the International Law Commission, 2014. Nicht einmal eine drohende Todesstrafe ist universell als Auslieferungshindernis anerkannt; *Hood/Hoyle*, *The Death Penalty: A worldwide perspective*, S. 37 f. Dies ließe sich gestützt auf die UN-Kinderrechtskonvention nur für die Exekution Minderjähriger vertreten. Auch das Verbot des non-refoulement bei drohender Folter dürfte zu den zwingenden Standards gehören.

137 Allerdings stellten sich dabei komplizierte Fragen der Immunität von INTERPOL sowie der formellen Kompetenz zur Kontrolle etwaiger externer Bindungen. Vergleichbare Schwierigkeiten sind schon von den Versuchen bekannt, Sanktionen der Vereinten Nationen einer externen Prüfung zu unterziehen.

138 *Schöndorf-Haubold*, *German Law Journal* 9 (2008), S. 1719, 1748.

139 Kritisch zu deren Kontrollkapazitäten im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen oder Agenturen, *Cheah*, *Intl Org Law Rev* 7 (2010), S. 375, 381 ff., 391 ff.: *Cheah* räumt aber ein, dass die rechtlichen Bindungen und die Quelle eines solchen Rechts bei INTERPOL nicht eindeutig sind; er problematisiert v.a. das Fehlen einer persönlichen Anhörung, die mangelnde Bindungswirkung der Empfehlungen und die fehlende Begründungspflicht.

wohnheitsrechtliche rechtsstaatliche Bindung effektiv besteht und wie diese bei INTERPOL auszusehen hätte. Wenn NGOs wie Fair Trials International vorschlagen, dass INTERPOL wie ein Rechtshilfegericht eines ersuchten Staats agieren soll, überzeugt diese Forderung nur bedingt, weil die jeweils wahrgenommenen Funktionen verschieden sind. Weitere kritische Rechte sind das Folterverbot und das Recht auf ein faires Verfahren, wobei es in beiden Fällen um ihre Funktion als Auslieferungs- resp. Kooperationshindernis geht. Während der ius-cogens-Charakter des Folterverbots unbestritten und in Gestalt des non-refoulement-Gebots auch im Rechtshilferecht anerkannt ist¹⁴⁰, gehört der Fairnessgrundsatz nicht zum zwingenden Völkerrecht¹⁴¹. Ein frappanter Korruptionsgrad von Justiz und Polizei als solcher, mithin die zentrale Ursache der meisten Missbräuche, ist dagegen nicht einmal im Rechtshilferecht als Auslieferungshindernis anerkannt, sondern wird allenfalls mittelbar relevant, wenn es infolgedessen zu spezifischen Menschenrechtsverletzungen kommt. Dass einem *flagrant denial of justice* nicht Vorschub geleistet werden darf, ist aber wenigstens in der Rspr. des EGMR anerkannt¹⁴², der traditionell eine besondere Orientierungsfunktion für INTERPOL zukommt. Vor dem Hintergrund dieser möglichen Bindungen ist das interne Prüfungsverfahren bei INTERPOL besonders kritisch zu betrachten.

Nicht vergessen werden darf freilich, dass unabhängig vom organisations-internen Rechtsschutz zumindest das Verhalten der ausschreibenden und ersuchten Staaten unmittelbar ihrem jeweiligen Verfassungsrecht, den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts und ggf. der EMRK unterliegt. So können Verletzungen der konventionsrechtlich geltenden Verfolgungs- und Auslieferungsverbote im Wege der Individualbeschwerde gerügt werden¹⁴³. Sollte der Fehler dagegen primär im internen Rechtsschutzsystem von INTERPOL liegen, fehlte es dem EGMR zwar an Jurisdiktion *ratione personae* gegenüber INTERPOL und seinen Organen. Jedoch könnten die Mitgliedstaaten, soweit sie EMRK-Vertrags-

140 Hofmann/Boldt, Internationaler Bürgerrechtspakt, 2005, Art. 7 Rdn. 1; United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Filártiga v. Peña-Irala*, 630 F.2d 876 (2d Cir. 1980); *Nanda*, *Fordham Journal of International Law* 23 (2000), S. 1369, 1394 f.; OLG Jena NJW 2007, 1700.

141 EuG, Rs. T-315/01 – Yassin Abdullah Kadi v. Rat u. Kommission, Rdn. 286 ff. und Rs. T-306/01 – Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Rat u. Kommission, Rz. 285 f.; *Schmahl*, *EuR* 2006, 566, 573.

142 Meyer, in: *Karpenstein/Mayer* (Anm. 78), Art. 6 Rdn. 158.

143 Vgl. etwa EGMR, 07.07.1989, Beschwerde-Nr. 14038/88 – *Soering v. VK*; 25.09.2012, Beschwerde-Nr. 649/08 – *El Haski v. Belgien*. Dem Betroffenen bleibt zudem die Möglichkeit, gem. Art. 22 der VN-Antifolterkonvention eine Individualbeschwerde vor dem UN-Ausschuss gegen Folter (CAT) oder gem. dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vor dem VN-Menschenrechtsausschuss einzulegen. Aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit ist deren Durchsetzungsstärke jedoch deutlich geringer.

staaten sind, möglicherweise vor dem EGMR zur Verantwortung gezogen werden, wenn sie es trotz positiver Handlungspflicht (zur Gewährleistung eines fairen Verfahrens und zum Schutz des Rechts auf Freiheit und Sicherheit) unterlassen haben, auf gravierende Grundrechtsverstöße innerhalb eines Fahndungssystems, das sie mitgeschaffen haben und nutzen, zu reagieren¹⁴⁴.

c) Durchsetzung der (Selbst-)Bindungen

Intern liegt die Kontrollzuständigkeit für die Einhaltung der Nutzungsvorgaben auf erster Stufe beim Generalsekretariat und auf zweiter Stufe bei der Commission for the Control of Interpol's Files (CCF)¹⁴⁵. Das Generalsekretariat sichtet alle Anträge auf Erlass einer *red notice* vor ihrer Eintragung (siehe oben). Daneben existiert bezüglich der spezifischen Funktionen von INTERPOL ein besonderer interner Rechtsbehelf zur CCF, die als unabhängiges Gremium für die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten durch INTERPOL und die Bearbeitung von eingehenden Anträge, die von INTERPOL gespeicherte Informationen betreffen, zuständig ist, Art. 36 Abs. 1, 2 INTERPOL-Satzung, Art. 1 (a), (c) RCI. Dieser nicht-justizielle Rechtsschutzmechanismus firmiert auch unter der untechnischen Bezeichnung „red notice challenge“. Das INTERPOL-System sieht keine transnationale Prozessstandschaft vor. Der Betroffene kann Auskunfts- oder Löschungsbegehren nicht beim Kontaktbüro seines Heimat- oder Wohnsitzstaates anbringen, sondern muss sich an die CCF in Lyon wenden.

Ein weitergehender Rechtsschutz gegen Entscheidungen dieser Kommission vor nationalen Gerichten ist auch bei Handlungen mit potentieller Grundrechtsrelevanz nicht vorgesehen. Einer möglichen unilateralen Reklamierung von Jurisdiktion durch nationale Gerichte (z. B. des Sitzstaats) wird entgegengehalten, dass eine solche justizielle Intervention die Funktionen der internationalen Organisation INTERPOL unzulässig beeinträchtigen würde¹⁴⁶. Nationale Gerichte haben umgekehrt konsequent ihre Zuständigkeit verneint¹⁴⁷. Von der Gerichtsbarkeit ihres jeweiligen Sitzstaates ist INTERPOL durch Headquarters Agreements befreit¹⁴⁸.

144 Mayer, in: *Karpenstein/Mayer* (Anm. 78), Einleitung, Rdn. 148.

145 Dazu auch *Jung*, *StraFo* 2012, 482.

146 „Ne impediatur official“; *Martha*, *The Legal Foundations of INTERPOL*, 2010, S. 132. Oft findet sich in der Literatur dazu auch der Hinweis auf die United Nations Conference on International Organization (UNCIO), Report of the Rapporteur of Committee IV/2, Doc 933, IV/2/42, 3.

147 *Martha*, in: *Reinisch* (Anm. 16), S. 206, 212.

148 Eine Klage vor französischen Gerichten zur Anfechtung einzelner Datenverarbeitungsvorgänge wäre daher nicht statthaft. Die Einrichtung der CCF war der gezielte (und bislang erfolg-

aa) Ex-ante-Kontrolle durch das Generalsekretariat

Innerhalb des Generalsekretariats durchläuft das Ersuchen einen mehrstufigen Prüfungsprozess. Die Filterwirkung ist aber denkbar gering. Nur äußerst selten wird einem Zirkulationsverlangen nicht entsprochen. Dies dürfte seine Ursache u. a. in der geringen materiellen Prüfungsstrenge sowie der relativen Kürze des Prüfungsprozesses haben. Bei rund 15.000 *red notices* und *diffusions* per annum bleibt den Mitarbeitern der spezialzuständigen Abteilung, welche die Eingänge bearbeitet, nur ein außerordentlich kleines Zeitfenster (i. d. R. wenige Stunden) für eine Prüfung, weshalb nur auf den ersten Blick heikle und medial verfolgte Fälle eine intensivere Kontrolle erfahren dürften. Die Rechtsabteilung (Office of Legal Affairs) wird nur eingebunden, wenn besondere rechtliche Fragestellungen (insb. zu Art. 3 INTERPOL-Satzung) auftreten. Eine systematische Kontrolle der materiellen Voraussetzungen findet nicht statt¹⁴⁹. In der großen Mehrzahl der Fälle beschränkt sich die Kontrolle auf die Einhaltung der Formalitäten. INTERPOL prüft, ob die ersuchende Instanz die Anfrage auf dem richtigen Formblatt gestellt hat und ihr die erforderlichen Angaben in einer der vier offiziellen INTERPOL-Sprachen zu entnehmen sind: Informationen zur Identifikation des Gesuchten, Tatvorwurf und Zusammenfassung des Sachverhalts sowie kursorische Angaben zum nationalen Haftbefehl. Die Abklärung der Vereinbarkeit mit Art. 3 INTERPOL-Satzung reduziert sich in der Regel darauf, ob die geschilderte Tat nach ihrer Natur oder nach ihrem konkreten Erscheinungsbild überwiegend einer der ausgeschlossenen Kategorien zuzuordnen ist. Das Generalsekretariat geht dabei jeweils von der Annahme aus, dass die von den ausschreibenden Stellen gelieferten Informationen zutreffend sind. Da die Vereinbarkeit mit dem nationalen Verfahrens- und Rechtshilferecht sowie völkerrechtlichen Verpflichtungen des ausschreibenden Staates nach Art. 84 RPD in der Verantwortlichkeit seines nationalen Kontaktbüros liegt, wird diese bei Vorliegen der notwendigen Angaben ebenfalls vermutet; gleiches gilt für die Befugnis der nationalen Instanz, die den zugrunde liegenden Haftbefehl erlassen hat.

Von diesem Vorgehen weicht die Prüfabteilung zu Gunsten einer substanziellen Kontrolle nur bei handfesten objektiven Anhaltspunkten für eine mögliche Missachtung der INTERPOL-Satzung ab. Die Prüfabteilung scheint dazu ein Screening der eingehenden Fälle nach bestimmten Indikatoren, u. a. Vorwürfe von

reiche) Versuch, Interventionen seitens nationaler Gerichte und nationaler Datenschutzbehörden zum Schutz der eigenen Immunität durch Eröffnung eines internen Rechtsbehelfs abzublocken, *Cheah*, Intl Org Law Rev 7 (2010), S. 375, 379; *Martha*, in: *Reinisch* (Anm. 16), S. 206, 231 ff.; zur Rechtslage und rechtspolitischen Empfehlungen vor Errichtung der CCF, *Riegel*, JZ 1982, 312, 316 ff.

¹⁴⁹ *Savino* (Anm. 16), S. 263, 307 ff.

Völkerrechtsverbrechen¹⁵⁰ oder Beteiligung hochrangiger Politiker, vorzunehmen, die erhöhte Aufmerksamkeit gebieten. Sie verfolgt auch die mediale Berichterstattung zu den betreffenden Fällen und ihren Hintergründen und konsultiert einschlägige NGO-Reporte, um etwaigen Hinweisen auf eine Art. 3-Thematik rechtzeitig nachgehen zu können. Probleme bereiten aber vor allem Fälle, in denen der politische Charakter nicht offensichtlich ist, sondern geschickt durch das Verschieben eines Fiskal- oder Wirtschaftsdelikts kaschiert wird. Ähnlich ist bei Anhaltspunkten für eine mögliche Verletzung auslieferungsrechtlicher Vorschriften zu verfahren; z. B. Gefahr der Folter oder eines *flagrant denial of justice*. Besonders kritisch sind Fahndungsersuchen, die Personen betreffen, die in einzelnen Ländern bereits Flüchtlingsstatus genießen, weil derartige Feststellungen im Auslieferungsverkehr (leider) nicht gegenseitig anerkannt werden¹⁵¹. Das Office of Legal Affairs (OLA) überprüft dann die Berechtigung dieser Hinweise, was in einer Ablehnung der Veröffentlichung münden kann. Es kann auch vorkommen, dass sich das Generalsekretariat mit der Bitte um Klarstellung oder weitere Informationen an den ersuchenden Staat wendet, um eine abschließende Prüfung vornehmen zu können¹⁵². Auch von dritter Seite kann das Generalsekretariat im Vorfeld einer Zirkulation auf Ungereimtheiten und Gefahren aufmerksam gemacht werden. Neben anderen Staaten und NGOs kann sich auch die Verteidigung (soweit dieser die Vorbereitungen einer internationalen Ausschreibung bekannt sind) direkt an INTERPOL wenden, wobei freilich zu beachten ist, dass

150 Vgl. hierzu auch Resolution AG-2010-RES-10, welche offen die Besorgnis ausdrückt, dass hinter der deutlich zunehmenden Zahl von red notices, die solche Taten zum Gegenstand haben, politische Motive stecken könnten. Wenig überzeugend und fast schon ein Teilbankrott ist die daraufhin vorgenommene Anpassung der Sichtungspraxis. Betrifft das Gesuch den Bürger eines anderen Staates, so darf dessen Heimatstaat fortan binnen 30 Tagen einen Einspruch deponieren und die Zirkulation damit verhindern.

151 Vgl. EGMR, 25.03.2014, Beschwerde-Nr. 59297/12 – M.G. v. Bulgarien; EGMR, 17.04.2014, Beschwerde-Nr. 39093/13 – Gayratbek Saliyev v. Russland: Der Gesuchte war in Polen und in Deutschland als Flüchtling anerkannt, als er in Bulgarien in Auslieferungshaft genommen wurde. Auch innerhalb Deutschlands besteht keine Bindungswirkung des Anerkennungsverfahrens für das Auslieferungsverfahren; vgl. § 6 Satz 2 AsylVfG). Dies gilt nach verbreiteter Ansicht sogar für eine vorliegende rechtskräftige Anerkennung, vgl. OLG Karlsruhe NSTz 2010, 41 m. w. N.; offenlassend BVerfG NJW 1982, 2728, 2729. Eine starke Vorwirkung wird einer Anerkennung aber nur selten abzuspochen sein, wenn der ersuchende Staat für die politische Verfolgung verantwortlich ist. Jedenfalls aber sind die Voraussetzungen politischer Verfolgung im Auslieferungsverfahren eigenständig zu prüfen, ohne dass der Ausgang des Anerkennungsverfahrens abgewartet werden müsste, vgl. BVerfG NVwZ 2015, 1204.

152 Art. 77 (1) RPD. Die Information wird dann im Datensystem entsprechend gekennzeichnet, um auf die laufende Prüfung aufmerksam zu machen.

sich die vorgetragenen Einwände auf eine Verletzung der internen INTERPOL-Regeln beziehen müssen¹⁵³.

Die RPD sehen schließlich auch die Möglichkeit zur nachträglichen Kontrolle oder Löschung vor, wenn sich ein nationales Kontaktbüro aufgrund von Zweifeln an der Regelkonformität einer Fahndung an das Generalsekretariat wendet (Art. 80 (1) (c)) oder das nationale Kontaktbüro mitteilt, dass der Zweck der Fahndung erreicht wurde oder die *red notice* aus Sicht des Generalsekretariats nicht mehr länger den Anforderungen für ihre Veröffentlichung genügt (Art. 81 (3) RPD).

Zu hinterfragen bleibt, inwieweit sich das Generalsekretariat bei seiner Kontrolltätigkeit überhaupt legitimerweise auf den Vertrauensgrundsatz berufen kann. Wie genau müsste wirklich geprüft werden, wenn man bedenkt, dass die Beachtung der INTERPOL-Satzung sowie der Datenverarbeitungsvorschriften von äußerster Wichtigkeit für die Funktionsfähigkeit der Organisation selbst ist, weil sie erst die Basis für gegenseitiges Vertrauen und darauf aufbauende wirksame Kooperation schafft? Ein Vermutungsansatz, der sich allein auf die Mitgliedschaft bei INTERPOL stützt, erscheint angesichts der unter rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Gesichtspunkten weltweit höchst unterschiedlichen Strafverfolgungspraxis ungeeignet. Seine Anwendung müsste viel differenzierter erfolgen und die 190 auf dem Papier gleichwertigen Mitgliedstaaten in verschiedene Kategorien einteilen. Mit Blick auf das Gebot des non-refoulement oder fundamentale Fairnessstandards drängt es sich auf, dass nicht alle Staaten über einen Kamm geschoren werden können. Ein veritables Hindernis liegt insoweit in der Neutralität INTERPOLs begründet. Legitimations- und Funktionsbasis von INTERPOL als transgouvernementales Netzwerk sind Neutralität und Konsens der angeschlossenen Polizeibehörden und (implizit) Mitgliedstaaten. Wer sollte zudem die Bewertung der Staaten vornehmen, verfügt INTERPOL doch über keinen auswärtigen Dienst und darf, um seine Rolle nicht zu gefährden, nicht auf Zuruf einzelner Mitglieder handeln? Aktuell befindet sich das präventive Rechtsschutzsystem damit in einem unbefriedigenden¹⁵⁴, vielleicht unlösbaren Zustand, wenn INTERPOL weiterhin universal operieren soll. Eine Intensivierung und Beschleunigung des Austauschs durch direkte (d. h. unmittelbar durch nationale Zentral-

153 Der Betroffene müsste die Vermutung der Richtigkeit der Angaben erschüttern, um eine materielle rechtliche Prüfung durch das Generalsekretariats auszulösen; z. B. durch Nachweis eines Freispruchs (ne bis in idem!) in der verfolgten Sache oder durchschlagende Belege für eine Verwechslung.

154 Die Mechanismen zum Schutz gegen Missbrauch durch autoritäre Staaten und korrupte Behörden verbürgen keinen effektiven Schutz der zu Unrecht Verfolgten.

stellen erfolgende) verbindliche Ausschreibungen à la SIS II wäre jedoch ebenfalls undenkbar.

bb) Red notice challenge

Gem. Art. 1 (c) i.V.m. Art. 4 (a) RCI ist das individuelle Datenschutzrecht aus Art. 18 RCD nachträglich vor der CCF geltend zu machen. Der Rechtsbehelf dient zum einen der Auskunftserlangung über etwaige gespeicherte Daten und zum anderen zur Durchsetzung einer Löschung oder Berichtigung bei Verstößen gegen INTERPOL-Datenverarbeitungsvorschriften. Da *red notices* in der Regel nicht oder nicht vollständig im Internet einsehbar sind, ist die Geltendmachung des Auskunftsanspruchs eine notwendige Präliminarie, um überhaupt herauszufinden, ob eine Fahndung über INTERPOL läuft. Die Tätigkeitsberichte der CCF belegen eindrücklich, dass die Fallzahlen deutlich zugenommen haben (seit 2006 mehr als verdreifacht¹⁵⁵) und eine bemerkenswert hohe Erfolgsquote¹⁵⁶ aufweisen. Die Bearbeitungsdauer liegt bei durchschnittlich sechs Monaten. Angemerkt sei, dass dieses Kontrollverfahren keine Suspensivwirkung bezüglich der Verfolgung durch die nationalen Strafverfolgungsbehörden entfaltet; lediglich als vorläufige Maßnahme kann bei INTERPOL beantragt werden, dass bestimmte stigmatisierende Informationen vorläufig von der Fahndungswebsite genommen werden.

Die formellen und materiellen Voraussetzungen für die Einlegung des Rechtsbehelfs sind in Art. 9, 10 der Operation Rules im Einzelnen beschrieben. Der Kontrollumfang einer *red notice challenge* korrespondiert mit den materiellen Voraussetzungen für deren Veröffentlichung und Zirkulation. Insb. darf die Publikation der *red notice* nicht Art. 2 und 3 INTERPOL-Satzung oder den Zielen von INTERPOL (und der internationalen Zusammenarbeit insgesamt) zuwiderlaufen oder unrichtige Daten enthalten¹⁵⁷. Hingegen erfolgt keine inhaltliche Überprüfung der vorgeworfenen Anklagepunkte. INTERPOL enthält sich auch der Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit bzw. Rechtmäßigkeit der ausländischen Strafverfolgungsmaßnahme (oder des zugrunde liegenden Haftbefehls) selbst¹⁵⁸; hierfür

155 Activity Report 2012, CCF/86/12/d419, Bl. 17, 20: 160 Beschwerden bei 404 Eingaben, von denen sich die große Mehrzahl gegen *red notices* richtete; Activity Report 2013, CCF/89/12/d445, Bl. 12: 204 Beschwerden bei 493 Eingaben. Einigermassen konstant ist dabei der Prozentsatz der Art. 3-Beschwerden, der mit einer Ausnahme ab 2006 stets unter 20 % lag.

156 Bei 48.1 % aller zulässigen Beschwerden wurde eine Verletzung der INTERPOL-Vorschriften festgestellt und die Löschung empfohlen, Activity Report 2012, CCF/86/12/d419, Bl. 21 f.; Activity Report 2013, CCF/89/12/d445, Bl. 15: 47 % non-compliant.

157 Die CCF prüft auch, ob das eingehende Ersuchen von den zuständigen INTERPOL-Stellen entsprechend den RPD verarbeitet worden ist.

158 Jung, StraFo 2012, 482, 483.

fehlen aus Sicht von INTERPOL sowohl die Kriterien als auch die Notwendigkeit. Der Verfolgte wird auf die Möglichkeit verwiesen, sich im Verfolgerstaat um eine Löschung zu bemühen. Von vornherein nicht vom Rechtsbehelf erfasst ist (wie beim SIS II) die reine Nutzung des Netzwerks als Kommunikationskanal. Auch Koordinierungstätigkeiten sind nicht justiziabel.

Der Prüfungsablauf folgt aus Art. 5 ff. OR. Gem. Art. 5 (a) OR erfolgt zunächst eine Eingangsprüfung, ob das Begehren in den Kompetenzbereich der CCF fällt (vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. b) und der Antrag zulässig ist. Zulässigkeitsvoraussetzungen nach Art. 10 sind ein schriftliches Begehren, das in einer bei INTERPOL anerkannten „Amts“-Sprache verfasst und durch den Antragsteller unterzeichnet ist. Wird der Antrag von einem rechtlichen Vertreter gestellt, muss eine unterzeichnete Originalvollmacht beiliegen. Zusätzlich verlangt INTERPOL einen amtlichen Identitätsnachweis (in Kopie). Die Wahrnehmung des Auskunftsanspruchs muss nicht begründet werden. Wird dagegen ein Datenverarbeitungsvorgang bemängelt, muss die Rüge hinreichend begründet sein und dabei auf etwaige beiliegende Beweisdokumente verweisen (lit. g). Um ihre Berücksichtigung zu gewährleisten, müssen die Dokumente in einer Amtssprache von INTERPOL verfasst und im Falle einer Übersetzung zertifiziert sein. Der Antragsteller erhält binnen eines Monats eine Eingangsbestätigung und Information über den weiteren Verfahrensgang, Art. 6 (1), (2) OR. Gem. (Art. 6 (4) i. V. m.) Art. 11 OR kann unter Fristsetzung auch die Nachreichung noch fehlender Unterlagen gefordert werden. Die Entscheidung über die Zulässigkeit wird in der Regel in der nächsten Session der CCF nach Erhalt der Eingabe getroffen, Art. 12 OR. Die CCF soll den Antragsteller binnen eines Monats nach Entscheidung über die Zulässigkeit (erneut) informieren und eine festgestellte Unzulässigkeit begründen.

Der weitere Verfahrensverlauf unterscheidet sich nach dem Begehren des Antragstellers. Begehrt er lediglich Auskunft über gespeicherte Daten, ist durch vorherige Konsultation mit dem ausschreibenden Staat sowie mit dem Generalsekretariat unter Fristsetzung zu eruieren, ob man dort der Informierung des Antragstellers über das Vorliegen oder Nichtvorliegen (!) einer Speicherung zustimmt, Art. 14 OR. Nach fruchtlosem Fristablauf darf die CCF folgern, dass keine Vorbehalte gegenüber einer Auskunft bestehen, Art. 15 Abs. 2 OR. Die verantwortlichen Nationalstaaten können eine Auskunft über erfolgte Datenverarbeitungen mithin durch Einspruch (z. B. zum Schutz laufender Ermittlungen) verhindern. Ausnahmen werden nur in engem Umfang anerkannt; z. B. bei allgemein bekannten Informationen oder Notwendigkeit der Freigabe zum Schutz der Interessen von INTERPOL, seiner Bediensteten und seiner Mitglieder. Aus Rücksicht auf die Nationalstaaten gibt das Generalsekretariat nicht einmal die Tatsache preis, dass keine Information bzw. kein Fahndungsersuchen über den Ersuchenden gespei-

chert ist. Man will dadurch auch *fishing expeditions* von Anwälten einen Riegel vorschieben.

Bei Beanstandung der Datenverarbeitung leitet die CCF eine Kopie an das Generalsekretariat, um diesem – in der Regel binnen einer gewissen Frist – eine vorläufige Bewertung und Stellungnahme zur Regelkonformität (Art. 7 i. V. m. Art. 16) zu gestatten. Diese Überprüfung entfaltet allerdings keinerlei Präjudizwirkung gegenüber der CCF. Gem. Art. 17 prüft die CCF den Fall unter Berücksichtigung einer etwaigen Stellungnahme eigenständig auf ihre Regelkonformität. Dabei nimmt die CCF auch systematisch *spot checks* vor, um die sachgemäße Behandlung der betroffenen Daten zu überprüfen. Dazu kann sie sowohl das Generalsekretariat als auch beteiligte nationale Kontaktbüros um weitere Informationen ersuchen. Eine mündliche Anhörung ist nicht vorgesehen.

Das Hauptaugenmerk bei *red notices* liegt erstens auf der Einhaltung von Art. 2 und 3 der INTERPOL-Satzung, zweitens bei der hinreichenden Wichtigkeit des Falles für die internationale Zusammenarbeit¹⁵⁹ und drittens bei der Genauigkeit und Ausführlichkeit der Angaben zu Sachverhalt und persönlichem Tatvorwurf¹⁶⁰. Ein bedenklich hoher Anteil von *red notices* stammt aus Ländern mit sehr bedenklicher Menschenrechtsbilanz und geringer politischer Freiheit¹⁶¹. Als Schwierigkeit erweist sich dabei die Bindungswirkung von nationalen Urteilen zu Flüchtlingsstatus und politischer Verfolgung einer gesuchten Person in anderen Staaten. Die Anerkennung dieser Entscheidungen erfolgt bei INTERPOL nicht automatisch. Der Status des politischen Flüchtlings müsste vor der CCF erneut erkämpft werden. Freilich kann es vorkommen, dass *red notices* aus bestimmten Ländern mit besonderer Aufmerksamkeit begegnet wird. Zuletzt kam es immer wieder vor, dass russische Ersuchen durchfielen¹⁶². Auch die hinreichende Schwere und die Vereinbarkeit mit den Interessen INTERPOLS und der internationalen Zusammenarbeit werden thematisiert. Dagegen kann der Rechtsbehelf nicht auf die Begründung gestützt werden, der Gesuchte habe die Tat nicht begangen oder es fehle an hinreichenden Beweisen. Betroffene, die sich konstruierten Vorwürfen (von i. d. R.

159 Die CCF hat das Generalsekretariat daher aufgefordert, die Kriterien „interest of data for the purposes of international police cooperation“ und „seriousness of offences“ (Art. 35, 83 RPD) durch Leitlinien zu präzisieren, Activity Report 2013, CCF/89/12/d445, Bl. 9 f.

160 Activity Report 2012, CCF/86/12/d419, Bl. 2; Activity Report 2013, CCF/89/12/d445, Bl. 9 f., 11. Es wurde zuletzt eine leichte Verbesserung festgestellt, gerade in Betrugsfällen aber eine präzisere Darlegung der Beteiligung des Gesuchten angemahnt.

161 Unter den Spitzenreitern bei den Beschwerden sind Russland, Vereinigte Arabische Emirate, Libyen, Venezuela, Ägypten, Pakistan, Weißrussland; vgl. zu möglichen Lösungsansätzen *Rosenthal/Schramm*, StraFo 2015, 450, 458.

162 Dabei handelte es sich aber oftmals um erneute Prüfungen eines Gesuchs i. S. d. Art. 19 OR auf Betreiben des ersuchenden Staates.

zutiefst korrumpierten und manipulierbaren Rechtspflegesystemen) ausgesetzt sehen, können sich mit plausiblen Gegenbeweisen nicht verteidigen, sondern müssen versuchen, ihre Behandlung als Verstoß gegen Art. 2 oder 3 INTERPOL-Satzung darzustellen. Diese rechtshilferechtlich durchaus nachvollziehbare Limitierung der Schutzmöglichkeiten hat zuletzt an Bedeutung gewonnen, weil Menschenrechtsorganisationen zunehmend über Missbräuche des Fahndungssystems durch korrupte und autoritäre Staaten berichten. Auch die Zahl der Rügen von Verstößen gegen den *fair trial*-Grundsatz hat zugenommen¹⁶³. Es stellt sich damit verstärkt die Frage, welchen Grad eines Risikos einer Menschenrechtsverletzung man hier zugrunde legen muss. Die aus dem Auslieferungsrecht bekannten Maßstäbe des EGMR sind recht streng undbürden den Betroffenen beträchtliche Nachweislasten auf¹⁶⁴. Für den Moment sollten diese aber wenigstens als menschenrechtlicher Mindeststandard herangezogen werden.

Nach Abschluss der Prüfung trifft die CCF Feststellungen und unterbreitet dem Generalsekretariat Empfehlungen und Stellungnahmen, Art. 6 (a) RCI, Art. 18 (1) und (2) OR¹⁶⁵. Die Empfehlungen der Kommission sind jedoch nicht verbindlich (Umkehrschluss aus Art. 6 RCI)¹⁶⁶. Der CCF obliegt zwar die unabhängige und exklusive Kontrolle der INTERPOL-Dateien. Doch kann sie rechtlich nicht mehr tun, als auf die Implementierung der materiellen Rechtsstandards hinzuwirken, die sich INTERPOL auferlegt hat. Die Löschung einer *red notice* kann nur durch das Generalsekretariat erfolgen¹⁶⁷. Die Reichweite der CCF-Entscheidung ist mithin von vornherein erheblich kuppert.

163 Activity Report 2013, CCF/89/12/d445, Bl. 11.

164 Meyer, in: *Karpenstein/Mayer* (Anm. 78), Art. 6 Rdn. 158 f.

165 Gegenüber dem Antragsteller soll innerhalb eines Monats nach Rechtskraft eine Mitteilung ergehen, dass die gewünschten Kontrollen durchgeführt worden sind, Art. 18 (4) OR. Eine Pflicht zur Offenlegung der Ergebnisse besteht dagegen nicht und erfolgt nicht ohne vorherige Konsultationen mit Mitgliedstaat und Generalsekretariat.

166 Es scheint aber derzeit bei INTERPOL beraten zu werden, ob die Empfehlungen der CCF für das Generalsekretariat verbindlich werden sollen. *Cheah*, Intl Org Law Rev 7 (2010), S. 375, 402, weist darauf hin, dass auch eine differenzierte Deutung der Bindung dahingehend denkbar wäre, dass die rechtlichen Feststellungen fix sind und nur gegenüber konkreten Umsetzungsvorschlägen ein Vorbehalt eingeräumt wurde.

167 Noch komplizierter ist die Lage, wenn die Löschung, Berichtigung oder Ergänzung von Daten in INTERPOL-Datenbanken verlangt wurde. Derlei Änderungen kann auch das Generalsekretariat grundsätzlich nicht ohne Zustimmung der Datenquelle vornehmen.

d) Reichweite der Entscheidungen

Das Generalsekretariat betont, dass den Vorschlägen der CCF systematisch gefolgt und bemängelte Fahndungen nicht aufrechterhalten würden. Die Activity Reports der CCF bestätigen dies¹⁶⁸. Gleichwohl darf es nach der Satzung auch alternative Lösungsvorschläge unterbreiten oder im Konsultationsweg Meinungsverschiedenheiten bereinigen. Hierzu hat es der CCF binnen eines Monats nach Eingang der Empfehlungen anzuzeigen, wenn es einzelne Bewertungen nicht teilt, Art. 41 (c) OR. Im Extremfall ist sogar eine Vorlage an das Executive Committee zur Divergenzvereinigung vorgesehen. Hierzu kommt es so gut wie nie, doch bringt die bloße Existenz dieser Prozedur klar zum Ausdruck, dass die Nationalstaaten letztendlich selbst bei Rechtsstreitigkeiten über zentrale Elemente der eigenen menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Legitimation das letzte Wort haben wollen. Dementsprechend sieht Art. 135 RPD einen Konfliktbeilegungsmechanismus vor, wonach ein Nationalstaat bei Scheitern einer konsultativen Lösung die Entscheidung des Generalsekretariats in erster Instanz vor dem Executive Committee und in zweiter Instanz sogar vor der Generalversammlung anfechten kann. Die Schlussentscheidung obliegt damit der Generalversammlung als politischem Gremium, in dem sich (sicherheits-)politische und datenschutzrechtliche Argumente nicht nur vermischen, sondern erstere die Oberhand gewinnen können¹⁶⁹.

e) Ungelöste Folgeprobleme

Die Konsequenzen der limitierten Reichweite der CCF-Entscheidungen zeigen sich auch anhand einer Reihe von Folgeproblemen. Selbst wenn die CCF eine Rechtsverletzung feststellt und das Generalsekretariat daraufhin eine Löschung vornimmt, gibt es keine technische Möglichkeit, eine einmal eingespeiste Ausschreibung unilateral aus den nationalen Datenbanken zurückzurufen oder zu sperren. Auch die Löschung des Fahndungsersuchens in nationalen Datenbanken kann ebenso wenig verfügt werden wie die Aufhebung des zugrunde liegenden nationalen Haftbefehls. Der Betroffene müsste bei Reisen ins Ausland also weiterhin

168 2012 wurde eine empfohlene Löschung nur in einem einzigen Fall nicht ausgeführt, Activity Report 2012, CCF/86/12/d419, Bl. 16, 21; Activity Report 2013, CCF/89/12/d445, S. 11: „no recognized disagreement (...) in 2013“.

169 Vgl. Art. 8, 14 INTERPOL-Satzung; hierzu ist es in der Vergangenheit auch schon gekommen *Savino* (Anm. 16), S. 263, 303, 321. Eine Begründungspflicht besteht dabei nicht.

eine Verhaftung und Auslieferung fürchten. Denn die zuständigen nationalen Rechtshilfegerichte sind ihrerseits wiederum nicht an die Entscheidungen (oder Risikoeinschätzungen) der CCF gebunden. Sie könnten beispielsweise den politischen Charakter anders einschätzen als die CCF.

Selbst im Falle eines Freispruchs im Verfolgerstaat ist keinesfalls gesagt, dass INTERPOL hierüber informiert und um die Löschung der Ausschreibung ersucht wird. Anders als im SIS-II-System besteht zudem keine Verpflichtung, einen nationalen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der nationalen Kontaktstellen zu eröffnen, der alternativ genutzt werden könnte.

Ähnliche Schwierigkeiten können sich allerdings schon auf erster Kontrollenebene ergeben. Auch die Ablehnung durch das Generalsekretariat, eine *red notice* zu publizieren, verhindert nicht immer die Auslösung von Fahndungsaktivitäten. Da die Mitgliedstaaten den Entwurf einer *red notice* via I-Link (die Zugriffssoftware für das Kommunikationsnetzwerk I 24/7) selbst hochladen können¹⁷⁰, stehen die fahndungsrelevanten Informationen allen Mitgliedstaaten bereits zur Verfügung, bevor das Generalsekretariat überhaupt zur Kontrolle ansetzen konnte. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen gegen die verfolgte Person ergreifen. Dem kann zwar in der Regel durch zügige Überprüfung (innerhalb von 24 Stunden) zuvorgekommen werden¹⁷¹. Gleichwohl wären die Mitgliedstaaten an die Entscheidung des Generalsekretariats nicht gebunden und müssten sich insb. nicht nach dessen menschenrechtlichen Einschätzungen richten. Selbst wenn eine Rotecke nicht veröffentlicht werden sollte – und demgemäß der Entwurf der Rotecke gelöscht würde –, ist ein Mitgliedstaat mithin nicht gehindert, diese als Fahndungsersuchen nach Maßgabe des eigenen nationalen Rechts zu behandeln. Gleiches gilt für bereits veröffentlichte Rotecken, bei denen sich später die Einschätzung des Generalsekretariats ändert. Es steht also jedem Staat frei, durch die zuständigen Behörden eine eigene Prüfung der national für die Bearbeitung von Fahndungsersuchen geforderten Rechtsstandards vorzunehmen. Dies scheint

170 Vgl. hierzu <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Data-exchange/I-link>, sowie Art. 77 Abs. 3 RPD.

171 Vgl. BKA, IKPO–INTERPOL – eine internationale Organisation im Wandel der Zeit, Stand 18.06.2014, S. 13, abrufbar über die Seite: www.bka.de; Fair Trials International, Strengthening respect for human rights, strengthening INTERPOL, S. 14, abrufbar unter: <http://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/Strengthening-respect-for-human-rights-strengthening-INTERPOL5.pdf>.

etwa in den von den Medien kontrovers diskutierten Fällen Watson¹⁷² und Mansour¹⁷³ der Fall gewesen zu sein.

Freilich stünde es jedem Mitgliedstaat frei, ohne Einschaltung von INTERPOL andere Staaten um Mitfahndung zu ersuchen oder anderen Staaten personenbezogene Daten zu übermitteln. Auch dann wären nur die Standards der jeweiligen Staaten nach Einschätzung ihrer jeweiligen Behörden zu beachten. Durch eine etwaige Missachtung der ex-ante-Kontrolle des Generalsekretariats wird also nicht eine gänzlich neue Gefahrenlage geschaffen. Vielmehr wird nur eine bereits bestehende Gefahr vergrößert, indem durch INTERPOL eine weitere und einfachere Verbreitung eines Fahndungsersuchens möglich ist und unter Umständen leichter ein direkter Kontakt zu einem Mitgliedstaat hergestellt wird, der bereit ist, den ersuchenden Mitgliedstaat trotz einer bestehenden Menschenrechtsproblematik und trotz einer ggf. abweichenden Einschätzung des Generalsekretariats auf dem Rechtshilfeweg zu unterstützen.

3. Rechtsschutz bei Mitfahndungsersuchen

Bei der Mitfahndung gilt bzgl. der Einleitung und Durchführung einer Fahndung das bereits oben Gesagte: Mängel des Haftbefehls und rechtswidrige Fahndungsakte können nur vor nationalen Gerichten des Fahndungsstaates mit den gängigen strafprozessualen Instrumenten angefochten werden¹⁷⁴. Für die rechtshilferechtlichen Handlungen gälten entsprechend die Rechtsbehelfe des jeweiligen nationalen Rechtshilferechts. Auch hier wäre wiederum das Trennungsprinzip zu beachten. Die Kontrollkompetenz hinsichtlich der im jeweiligen zwischenstaatlichen Verhältnis geltenden rechtshilferechtlichen Regelungen ist zwischen ersuchendem und ersuchtem Staat aufgeteilt.

172 Vor seiner Festnahme in Deutschland hatte INTERPOL mitgeteilt, dass es eine Rotecke Costa Ricas in Bezug auf Paul Watson, den Tierschutzaktivisten und Gründer von Sea Shepherd, nicht veröffentlichen werde, vgl. <http://www.interpol.int/News-and-media/News/2012/N20120514>. Dennoch wurde er kurz darauf bei seiner Einreise nach Deutschland am 13.05.2012 vorläufig festgenommen; das OLG Frankfurt (2 Ausl A106/12, Beschl. v. 18.05.2012 u. 24.07.2012 – unveröffentlicht) erließ einen Auslieferungshaftbefehl, der zunächst außer Vollzug und dann wieder in Vollzug gesetzt wurde, vgl. Juris-Nachricht JUNA120702290, abrufbar unter: www.juris.de.

173 Siehe oben.

174 Siehe oben.

V. Fazit

Recht und Praxis der internationalen Fahndung nach Personen gehören zweifelsohne zu den wissenschaftlich weniger durchdrungenen Nischen des Strafprozessrechts. Mit diesem Beitrag wurde versucht, etwas Licht ins Dunkel zu bringen und vor allem die Herausforderungen für einen effektiven Rechtsschutz in diesem Bereich sichtbar zu machen. Es ist zu hoffen, dass ihm künftig mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Es steht menschenrechtlich zu viel auf dem Spiel, als dass man das Feld getrost der Strafverfolgungspraxis überlassen könnte.